

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
RAPPORTS FINANCIERS
DE LA MÉTROPOLE
ET DE
L'AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE
DEPUIS 1823 JUSQU'A NOS JOURS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 25 Mai 1910, à 1 h. 1/2

PAR

L. FAULONG

Président : M. LESEUR, professeur

Suffragants { *MM. GIDE, professeur*
PERREAU, professeur

PARIS (5^e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1910

THESE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
RAPPORTS FINANCIERS
DE LA MÉTROPOLE
ET DE
L'AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE
DEPUIS 1825 JUSQU'A NOS JOURS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 25 Mai 1910, à 1 h. 1/2

PAR

L. FAULONG

Président : M. LESEUR, professeur

Suffragants { *MM. GIDE, professeur*
PERREAU, professeur

PARIS (5^e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

46, RUE SOUFFLOT ET 42, RUE TOULLIER

1910





Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Pourquoi l'histoire financière du Sénégal de 1825 à nos jours ? Le Sénégal n'est-il pas une de nos anciennes colonies, une des plus anciennes même ? Ne serait-il donc pas intéressant de savoir quel était déjà, dès l'ancien régime, le système financier qui présidait à ses destinées ? La réponse est fort simple et catégorique, c'est que jusqu'en 1825, on peut dire que le Sénégal n'a pas eu d'organisation financière qui lui fut propre, dans le but d'un aménagement raisonnable des ressources locales.

Jusqu'en 1758, en effet, cette possession, comme tant d'autres, fut la proie des compagnies privilégiées. Dès que l'une d'entre elles était forcée d'abandonner la lutte, de nouvelles naissaient sur le champ pour venir la remplacer. Voici d'ailleurs la liste des Compagnies qui tour à tour possédèrent le Sénégal, elle est éloquente :

1° L'Association des marchands de Dieppe et de Rouen (1626-1664).

2° La Compagnie des Indes-Occidentales 1664-1673.

3° La Compagnie d'Afrique 1673-1682.

4° La Compagnie du Sénégal 1682-1695.

5° Compagnie du Cap Nord et Côte d'Afrique 1695-1709.

6° Compagnie du Sénégal 1709-1719.

7° Compagnie des Indes (1719-1758).

Or qu'étaient ces Compagnies privilégiées ? des entreprises commerciales et d'un ordre tout particulier. En vertu de la charte que leur octroyait le roi, ces Compagnies se trouvaient investies sur les possessions concédées, des droits attribués autrefois dans les provinces de France aux seigneurs hauts justiciers. Elles acquéraient la souveraineté et la propriété des terres qu'elles devaient coloniser, et jusqu'au privilège d'armer des vaisseaux, de déclarer la guerre ou de signer un traité de paix au nom du roi de France. Mais dès lors, la personnalité de la colonie se confondant avec celle des Compagnies, il ne pouvait plus être question d'une réglementation financière spéciale à la colonie. Il ne restait plus qu'une exploitation commerciale aux risques et périls de ceux qui l'entreprenaient. Il n'y avait point de finances coloniales qui ne fussent celles des Compagnies, il n'y avait point de budget colonial. Les recettes et les dépenses de la colonie ne pouvaient être autre chose que les bénéfices et les pertes d'une entreprise de commerce

qui n'avait qu'un but : l'exploitation à outrance de la colonie.

En 1758 après la chute de la dernière Compagnie, le Sénégal tombait au pouvoir de l'Angleterre pour revenir temporairement dans nos mains par le traité de 1783, et retomber encore en des mains anglaises durant toute la période révolutionnaire et le premier empire. Cette possession devait nous revenir seulement en 1817 de par les clauses du traité de 1814. Si l'on considère maintenant que la période de 1817 à 1825 ne fût qu'une période de transition et de préparation, on comprendra dès lors pourquoi nous n'avons fait partir notre étude que des grandes ordonnances de la Restauration, qui ouvraient l'ère des réformes coloniales.

Nous diviserons cette étude en deux parties. L'une ira de 1825 à 1889, l'autre de 1889 à nos jours. Nous avons adopté cette division en raison même de l'ordre chronologique des faits.

Jusqu'en 1889, en effet, notre seule possession dans l'ouest africain fut le Sénégal, plus quelques comptoirs disséminés sur la côte. Mais à partir de 1889, au fur et à mesure de notre pénétration au cœur du continent noir, il se produit toute une éclosion de colonies nouvelles dont le résultat se traduit aujourd'hui en un vaste empire, digne d'éveiller la jalousie des nations réputées les plus expertes dans l'art de coloniser.

Nous appuierons encore cette division d'un autre argument, c'est que le Sénégal est une vieille colonie au même titre que celles qui ont accaparé cette qualification. C'est une colonie qui a essayé des anciennes méthodes, une sorte de sujet d'expérimentation qui a fait profiter les colonies nouvelles de l'expérience qu les hommes d'Etat ont acquise à ses dépens.

Il nous a donc semblé logique, pour ces raisons diverses, d'adopter une division qui étudierait d'abord le Sénégal colonie mère et seule colonie jusqu'en 1889, pour s'occuper ensuite, avec le Sénégal, des colonies qui de 1889 à nos jours sont venues se grouper tout autour.

LES
RAPPORTS FINANCIERS
DE LA MÉTROPOLE
ET DE
L'AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE
DEPUIS 1825 JUSQU'A NOS JOURS

PREMIÈRE PARTIE

De 1825 à 1889.

CHAPITRE PREMIER

SECTION I

Les Grandes ordonnances de la Restauration.

La politique financière inaugurée par la Restauration était le contrepied absolu de celle qui avait précédé. Au régime de l'assimilation, elle faisait succéder le régime de l'autonomie financière. La métropole ne levait plus aucun impôt dans les co-

lonies, mais aussi elle ne prenait à sa charge aucune dépense, exception faites des dépenses de souveraineté, c'est-à-dire celles de la guerre et de la marine nécessaires au maintien de sa domination. Cette politique se trouvait inaugurée dans les deux ordonnances royales du 16 janvier 1825. On y lisait en effet :

Article premier. — A dater du 1^{er} janvier 1826, le département de la Guerre fournira pour les colonies indépendamment des garnisons d'infanterie, les détachements d'artillerie, gendarmerie à pied, officiers d'Etat major, etc...

Art. 2. — « Le département de la Guerre pourvoira dans nos colonies à dater de 1826, à la confection, aux réparations, à l'entretien des fortifications, des batteries, etc... »

Art. 3. — « Le montant des dépenses énoncées aux articles précédents qui ne sont pas comprises au budget de 1825, sera ajouté au budget de ce département pour 1826... »

La deuxième ordonnance complément logique de la première disait :

Art. 3. — « Les dépenses des colonies qui se rattachent aux dépenses de la Guerre et de la Marine, étant ainsi mises à la charge des deux départements, il ne sera plus fait d'allocation spéciale sur les fonds du trésor royal aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de Bourbon; ces colonies

seront désormais chargées de pourvoir sur leurs revenus locaux, à toutes dépenses autres que celles qui sont portées au compte de la guerre et de la marine ; à cet effet il leur est fait abandon entier dedits revenus quelles qu'en soient la nature et l'origine... »

C'est ce nouveau régime qui fut étendu au Sénégal par l'ordonnance du 17 août 1825 « qui faisait abandon aux colonies de la Guiane française, *du Sénégal* et des établissements de l'Inde, de leurs revenus locaux pour leurs dépenses intérieures ». Suivait le texte que voici : « Vu nos deux ordonnances du 26 janvier dernier... voulant pourvoir aux mesures nécessaires pour le complément d'exécution de ce nouveau système, dont l'effet est de faire payer sur les fonds de la guerre et de la marine les dépenses coloniales qui se rattachent au service de ces deux départements, et de laisser à la charge des colonies toutes celles qui intéressent leur administration intérieure..... nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Article premier. — « En conséquence de ce qui a été stipulé à l'égard de nos colonies de la Martinique, etc..... il est fait à dater de 1826 à nos colonies de la Guiane française, *du Sénégal*..... entier abandon de leurs revenus locaux, pour être appliqués à l'acquittement des dépenses de leur service intérieur... »

Mais que fallait-il entendre par ces mots d'autonomie financière qu'inaugureraient les grandes ordonnances ? Le Sénégal à qui la métropole abandonnait ainsi tous les revenus locaux, allait-il avoir la libre disposition de ces revenus ? Des organes représentatifs de la colonie et nommés par elle, allaient-ils présider à l'économie de ces ressources ? Il semble qu'une telle organisation eut été le complément raisonnable du régime institué par les ordonnances. Du moment, en effet, où il était fait abandon à la colonie de toutes les ressources locales, il aurait paru assez naturel de lui réserver un rôle de quelque importance dans leur aménagement. Sans doute ; seulement pour introduire dans une colonie un pareil régime, pour la doter par exemple d'un conseil général, faut-il qu'elle soit encore dans un état relativement avancé. Or, qu'était le Sénégal à cette époque ? Bien plutôt le siège de quelques comptoirs qu'une colonie véritable. C'était une possession à peu près délaissée, qui jusqu'à l'arrivée de Faidherbe en 1854 ne devait faire aucun progrès. Ce n'est donc point en 1826 que l'on pouvait songer à doter le Sénégal d'institutions qui supposent un milieu d'une civilisation déjà très développée. Il était au contraire beaucoup plus sage d'attribuer des pouvoirs très étendus, surtout en des matières aussi délicates que les finances, à une administration venue de la métropole et pleine

d'expérience, que d'introduire dans la colonie un rouage voué à l'impuissance parce que trop prématuré.

D'ailleurs il est un fait, qui vient confirmer cette opinion, c'est que c'est précisément à cette époque que l'Ile Bourbon, la Martinique, la Guadeloupe, les Antilles furent dotés de conseils généraux. Et cependant ce n'étaient pas des colonies plus vieilles que le Sénégal. Seulement, voilà, elles avaient eu la bonne fortune de voir tout l'effort colonisateur de la métropole se porter sur elles. Au reste cela ne veut pas dire que ces colonies allaient voir fleurir chez elles une ère de liberté, elle eut été dangereuse ; aussi la tutelle restait encore fort rude. L'ordonnance type du 21 août 1823 sur le Gouvernement de l'Ile Bourbon, ne va nous laisser aucun doute à ce sujet. C'est elle qui en 1840 sera étendue au Sénégal il convient donc de l'étudier déjà.

Pour bien marquer ses intentions, le premier soin de l'ordonnance était de s'occuper d'abord des pouvoirs du Gouverneur. Ses pouvoirs financiers, les seuls qui nous intéressent, étaient fort étendus. Aux termes de l'ordonnance, le Gouverneur : « A la direction supérieure des finances... C'est lui qui arrête chaque année pour être soumis à l'approbation du Ministre de la marine : l'état des dépenses à faire dans la colonie pour les services à la charge de la métropole, le projet de budget des recettes et

dépenses coloniales, les projets et plans de travaux de toute nature, sauf qu'ils doivent être soumis au Ministre de la marine lorsque la dépense proposée excède cinq mille francs et qu'elle doit être supportée par la métropole, ou lorsque cette dépense étant à la charge de la colonie, excède dix mille francs... Le Gouverneur pourvoit à l'exécution du budget arrêté par le Ministre de la marine... Il émet les ordonnances annuelles de contributions, rend les rôles exécutoires et statue sur les demandes en dégrèvement : il arrête les mercuriales pour la perception des droits de douane, il fixe le prix de vente des rhums, aracks et tabacs (art. 22)... Il se fait rendre compte des recouvrements des contributions et tient la main à ce que les rentrées s'opèrent régulièrement... Il émet les ordonnances mensuelles pour la répartition des fonds ; il se fait rendre compte de la situation des différentes caisses... Le Gouverneur arrête chaque année et transmet au Ministre de la marine, les comptes généraux des recettes et des dépenses effectuées par tous les services... il propose au Ministre les acquisitions d'immeubles pour le compte de l'État et de la colonie... il statue définitivement à l'égard des acquisitions et échanges d'une valeur au-dessous de trois mille francs il propose au ministre l'aliénation des terrains et emplacements vacants... l'acceptation des dons et legs pieux ou de bienfaisance dont la valeur est au-

dessus de mille francs... Il autorise s'il y a lieu ceux au-dessous de cette valeur... Le Gouverneur peut modifier ou changer les dispositions du budget arrêté par le ministre de la marine, lorsque des circonstances extraordinaires, survenues depuis l'envoi du budget, rendent ces modifications indispensables... »

Le Gouverneur était aidé dans ses fonctions par un conseil privé qu'il présidait, et qui était composé du commissaire ordonnateur, du directeur de l'intérieur, du procureur général et de deux conseillers coloniaux. Il est probable que le rôle de ces deux derniers devait être assez effacé, de ce qu'ils étaient noyés au milieu de hauts fonctionnaires dont ils devaient forcément subir l'ascendant. Au demeurant le rôle du conseil privé était fort important, et le Gouverneur avait à compter avec lui. Il était nombre de mesures financières que le Gouverneur ne pouvait prendre qu'après avis conforme du conseil privé, et dont les principales étaient celles visées par les articles : 19, 20, 22 et 25.

Au-dessous du Gouverneur les services financiers se divisaient nettement répartis entre trois fonctionnaires : 1° l'ordonnateur qui dirigeait les services métropolitains et la comptabilité générale, 2° le directeur de l'intérieur qui s'occupait des services financiers coloniaux, 3° un officier du commissariat qui était chargé d'organiser un contrôle financier fonctionnant sur place.

Les prescriptions fort détaillées que nous avons trouvées jusqu'ici relatives aux pouvoirs dévolus à des fonctionnaires représentants de la métropole, laissent prévoir que ceux dévolus aux représentants de la colonie devaient être d'une importance beaucoup moindre. Nous avons déjà vu, en ce qui concerne les deux notables membres du conseil privé, que leur influence était à peu près annihilée. On pourrait supposer que le conseil général devait être d'une allure beaucoup plus indépendante, du seul fait qu'il délibérait loin des yeux de l'administration. Au fond cette indépendance devait être quelque chose de très relatif, en dehors même du mode de délibération, car les conseillers généraux étaient nommés par le roi, sur une liste double de candidats présentés par les conseils municipaux de la colonie, liste adressée au ministre par le Gouverneur avec ses observations et celles du directeur de l'intérieur. Il est donc probable que le roi ne devait choisir que les candidats qui lui étaient signalés comme non susceptibles d'opposition, et en réalité n'entraient dans le conseil général que les gens bien en cour auprès du Gouverneur.

Quelles étaient les attributions financières du conseil général ? Le Conseil général était appelé à délibérer et à donner son avis sur les matières ci-après qui lui étaient communiquées par ordre du Gouverneur, savoir : 1° Le projet de budget des

recettes et des dépenses à la charge de la colonie ; 2° les projets de budgets des communes ; 3° l'état des dépenses à faire dans la colonie pour le compte de la métropole ; 4° les comptes généraux des recettes et des dépenses effectuées pendant l'année précédente ; 6° les projets de travaux à effectuer annuellement dans la colonie ; 7° les comptes annuels des recettes et dépenses communales. Toutes ces délibérations n'étaient valables qu'après approbation du Gouverneur. Le Conseil général pouvait être en outre consulté par le Gouverneur sur les améliorations à introduire dans la colonie, sur les mesures à prendre pour faciliter le commerce et l'agriculture, sur les économies à faire, et était admis à exprimer ses vœux sur ce qui pouvait accroître la prospérité de la colonie.

Somme toute, si le Conseil général était appelé à délibérer sur un assez grand nombre de mesures financières, c'était toujours l'administration qui avait le dernier mot. Cependant rappelons que le Conseil général avait pour défendre et appuyer ses délibérations, les deux membres qu'il désignait pour siéger au conseil privé dans l'intervalle d'une session à l'autre, ainsi que le député résidant à Paris. Cette dernière institution aurait pu être excellente, si elle n'avait été affaiblie par ce fait que le député nommé par le roi, était généralement une créature du Gouverneur qui le proposait.

C'est le système financier de l'ordonnance du 21 août 1825, qui fut étendu au Sénégal par l'ordonnance du 7 septembre 1840. Exception faite des deux notables, la colonie avait été exclusivement gérée jusque-là par l'administration, en dehors de toute représentation locale. On voit des mesures financières fort importantes, prises sans la participation de la colonie ; par exemple celles visées par les arrêtés locaux du 11 décembre 1826 et du 15 mai 1837 portant, le premier introduction des droits de patente au Sénégal, le second établissement de l'impôt foncier. L'ordonnance de 1840 introduisant un conseil général, marquait donc un véritable progrès, d'autant plus que ce conseil général se présentait avec un caractère nouveau. Les membres du Conseil général au lieu d'être nommés par le roi, étaient dorénavant élus à la majorité des suffrages, dans une assemblée composée de notables choisis parmi les habitants de Saint-Louis, et parmi les fonctionnaires et employés de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire.

Le Sénégal était-il vraiment mûr pour une telle réforme ? Il est permis d'en douter, car jusqu'en 1846 le Conseil général ne fut jamais convoqué. C'est un état de choses qu'il faut attribuer, non à une sorte de mauvaise volonté de la part du Gouverneur, mais bien plutôt, semble-t-il, à une

grande pauvreté d'éléments capables de composer une assemblée qui pût faire œuvre utile. C'est seulement à la date du 9 janvier 1846 que l'on trouve un arrêté du Gouverneur convoquant le conseil général.

SECTION II

La deuxième République et les décrets du 27 avril 1848.

La colonie du Sénégal ne fut touchée ni par la loi du 24 avril 1833, ni par celle du 25 juin 1841. La première laissait le Sénégal au nombre des colonies qui devaient être régies par des ordonnances ultérieures, quant à la seconde elle ne visait que les colonies dotées de Conseils coloniaux. Par conséquent le régime financier de l'ordonnance de 1840 subsista jusqu'en 1848.

Le premier soin du Gouvernement provisoire, fut de permettre aux colonies d'être représentées à l'Assemblée nationale et de supprimer les conseils généraux, comme les conseils coloniaux, par un décret du 27 avril 1848. Un second décret à la même date du 27 avril, instituait dans les colonies des commissaires généraux de la République, cumulant les attributions qui appartenaient anté-

rieurement aux gouverneurs et aux conseils coloniaux. Aux termes de cette ordonnance les commissaires généraux de la République étaient autorisés : art. 1^{er} : à statuer par arrêté sur les matières énumérées dans l'art. 3, § 2, 3, 4 et 8 et dans les articles 4, 5 et 6 de la loi du 24 avril 1833. »

Les principaux des articles ainsi visés étaient les articles 5 et 6... art. 5 : « Le conseil colonial discute et vote sur la présentation du Gouverneur le budget intérieur de la colonie, etc. ». Art. 6 : « Le conseil colonial détermine dans les mêmes formes l'assiette et la répartition des contributions directes. » Notons, en passant, qu'il serait inutile de chercher dans le bulletin administratif du Sénégal des années 1848, 1849 et 1850 un seul arrêté signé : le commissaire général X... Tous les arrêtés sont signés : le Gouverneur Baudin, Aumon ou Protet. Le résultat des décrets de 1848 se résumait donc sur ce point, en une augmentation des attributions du Gouverneur.

La deuxième République n'eut pas le loisir d'aller plus avant dans les réformes qu'elle projetait, et dont elle avait confié l'étude à une grande commission siégeant au ministère de la marine. Du moins elle avait eu le temps d'affirmer, par les deux décrets du 24 avril, ses idées d'assimilation à outrance. Du moment où elle avait ouvert les

portes de l'Assemblée nationale aux membres élus des colonies, elle en avait tiré cette conséquence qu'il était inutile d'avoir deux législatures et partant, avait supprimé les représentations locales. Par ailleurs, pourquoi deux budgets ? Depuis la suppression de l'esclavage tous les habitants des colonies n'étaient-ils pas citoyens français, membres d'une même famille ? Il était donc logique que la métropole gérât les finances coloniales comme les siennes propres.

Si le raisonnement était logique il n'en était pas moins fort dangereux. En dehors du fait d'appeler les indigènes à l'exercice de droits pour lesquels ils n'étaient pas prêts, on ne voit pas comment la législature métropolitaine aurait pu gérer de façon raisonnable jusque dans leurs détails, les finances de territoires situés à quelques milliers de lieues, et dresser des budgets locaux dont elle ignorait les moindres besoins. De deux choses l'une, ou elle était forcée de gouverner au hasard, ou de s'en rapporter aveuglément aux dispositions prises par le commissaire général qui pouvait désormais donner libre cours à son autorité.

CHAPITRE II

SECTION I

Le décret du 26 septembre 1855 sur le service financier des colonies.

Le système défectueux qui avait été introduit au Sénégal par un arrêté du 26 juin 1848, subsista jusqu'au décret du 26 septembre 1855 sur le service financier des colonies, décret promulgué au Sénégal par arrêté du Gouverneur en date du 16 novembre 1855.

Le sénatusconsulte du 3 mai 1854, n'était, en effet, applicable qu'à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion. Le Sénégal ne fut donc touché que par le décret du 3 mai 1855 qui lui, se déclarait applicable « à tous les établissements coloniaux à partir du 1^{er} janvier 1856 ». Ce décret reflétait évidemment l'esprit du sénatusconsulte de 1854 dont il n'était que le développement. Ce qui frappait d'abord, c'est la générosité de la métropole

envers les colonies. La métropole prenait, en effet, à sa charge : 1° les dépenses des services militaires, personnel et matériel, sans préjudice de celles qui étaient comprises aux divers chapitres du budget affecté au service marine ; 2° les services mis à la charge de la métropole par l'article 14 du S. C. du 3 mai 1854 (gouvernement, administration générale, justice, culte, subventions à l'instruction publique, travaux et services des ports, dépenses d'intérêt communs, etc.) ; 3° les subventions accordées s'il y avait lieu au service local des colonies en exécution de l'article 15 du S. C. de 1854 (celui-ci disait : les colonies dont les ressources contributives seront reconnues insuffisantes pour subvenir à leurs dépenses locales, pourront recevoir une subvention sur le budget d'Etat) ; 4° et généralement toutes les dépenses dans lesquelles l'Etat avait un intérêt direct, et qui étaient mis à la charge de la métropole par les lois annuelles de finances ou par des lois spéciales.

L'énumération était donc fort large et pouvait être étendue dans de très vastes mesures grâce à cette formule finale : « et généralement toutes les dépenses dans lesquelles l'Etat a un intérêt direct. »

Il semblerait que, assumant de telles charges, l'Etat aurait dû faire entrer dans son budget une bonne partie des recettes locales des colonies. Il n'en n'était cependant rien. L'article 1^{er} du décret

énumérait seulement : 1° les produits de ventes et cessions d'objets appartenant à l'Etat, les restitutions des sommes indûment payées, les retenues sur traitements pour le service des pensions civiles, et tous autres produits perçus dans les colonies pour le compte de l'Etat ; 2° les contingents à fournir, s'il y avait lieu, au trésor public par les colonies, en exécution de l'article 15 du S. C. de 1854 (les colonies dont les ressources contributives seront reconnues supérieures à leurs dépenses locales, pourront être tenues de fournir un contingent au trésor public).

Le premier paragraphe constituait une source de recettes bien médiocre, surtout l'Etat ayant fait abandon aux colonies en 1825 du domaine presque en entier, tant public que privé. Quant au deuxième paragraphe, il était à peu près inutile, et le correctif qu'il apportait à la générosité du décret était tout à fait illusoire. Il est d'abord probable que les Gouverneurs, par une habitude chère à toutes les administrations, se seraient arrangés pour ne jamais laisser apparaître d'excédents de recettes s'il y en avait eu. De plus leur ingéniosité n'eut pas à s'exercer vu l'accroissement beaucoup plus rapide des dépenses que des recettes. Nous trouverons plus tard dans l'exposé des motifs du S. C. du 4 juillet 1866, une phrase qui ne laisse aucun doute à ce sujet : « Quant au contingent à imposer par

le trésor public aux colonies dont les ressources contributives seront reconnues supérieures à leurs dépenses locales, il n'en n'a jamais été question dans aucune loi de finances, les colonies ayant vu l'augmentation de leurs dépenses locales suivre et quelquefois devancer l'augmentation de leurs recettes, tandis que, en même temps, croissaient aussi les charges de l'Etat. »

En somme le décret de 1855 ne faisait que revenir au système financier de la Restauration, laissant aux colonies le produit de tous leurs impôts, à charge de solder toutes leurs dépenses sauf celles de gouvernement et de protection. Seulement, à la différence des grandes ordonnances, le décret employait dans la définition des dépenses de gouvernement et de protection des formules beaucoup plus larges, et partant beaucoup plus onéreuses.

Le budget local de chaque colonie, comprenait donc à peu près toutes les recettes perçues à l'intérieur, savoir : 1° les droits de sortie sur les denrées coloniales représentatifs de l'impôt foncier ; les droits sur les terres cultivées en produits non soumis au droit de sortie ; droits sur les maisons ; contribution personnelle et mobilière ; patentes ; droits d'enregistrement de timbre et d'hypothèques ; droits de douane à l'entrée des marchandises ; droits d'entrepôt, taxes de navigation ; droits sur la fa-

brication et la vente des spiritueux ; poste aux lettres ; produits divers dévolus au service local ; 2° les revenus des propriétés coloniales ; 3° toutes les ressources auxquelles il n'avait pas été donné d'affectation spéciale ; 4° les subventions accordées lorsqu'il y avait lieu par la métropole, en exécution de l'article 15 du S. C. du 3 mai 1854.

Il y avait là un ensemble de ressources susceptibles de fournir matière à un budget local assez important. Ce budget, tant ordinaire qu'extraordinaire, après avoir été préparé et présenté par le directeur de l'intérieur, était voté par le Conseil général qui déterminait les voies et moyens applicables à la réalisation des crédits nécessaires à l'acquittement des dépenses locales. Même les crédits supplémentaires reconnus nécessaires après la fixation du budget, devaient être votés par le Conseil général. Cependant lorsqu'il y avait urgence, ces crédits pouvaient être autorisés par le Gouverneur, à la condition d'être soumis au Conseil général dans sa prochaine session.

Enfin, l'assemblée locale intervenait également dans le contrôle du budget. C'est ainsi, qu'après la déclaration de conformité du Conseil privé entre les comptes de gestion du trésorier payeur et les comptes administratifs, le Conseil général, en possession de ces déclarations, était appelé à débattre le compte d'exercice expiré le 30 juin précédent.

Tout cela, il est vrai, n'était que du provisoire et le Gouverneur restait encore le grand maître. C'était lui, en effet, qui rendait le budget exécutoire, établissait à sa fantaisie la balance entre les dépenses obligatoires et facultatives, statuait définitivement sur les comptes d'exercice et sur les observations que lui présentait à ce sujet le président du Conseil général. Malgré cela il est certain que le décret de 1855 était un pas dans la voie de la décentralisation, et permettait aux Conseils généraux d'exercer leur activité de façon fort utile pour la sauvegarde et la bonne économie de leurs finances.

Il semble donc que le Sénégal, sous l'empire d'aussi heureuses dispositions, dût progresser sensiblement vers une plus grande autonomie. Malheureusement, le Sénégal manquait d'un organe indispensable, il n'avait point de Conseil général. Il tombait par suite sous le coup de l'article 260, qui faisait une sérieuse brèche aux garanties dont profitaient les colonies jouissant d'une représentation locale. Il y était dit : « Dans les colonies où il n'existe pas de Conseil général, les attributions de ce conseil seront confiées au Conseil d'administration ». Dès lors ce n'est plus que par la voix, peu efficace, des deux notables qui siégeaient au Conseil d'administration que la colonie prenait part à son propre gouvernement.

Faut-il voir là un progrès à rebours relativement à l'ordonnance de 1840 ? Nullement. Ceci vient tout simplement confirmer cette opinion déjà émise, que le Sénégal fut une colonie qui ne progressa que très lentement. L'essai d'un Conseil général en 1840 avait été à peu près infructueux, il en eut été de même en 1854. C'est seulement, en effet, à partir de cette époque que la colonie devait connaître une prospérité assez rapide grâce à l'habile direction de Faidherbe, et aux nombreuses explorations dont cette partie de l'Afrique fut l'objet.

SECTION II

Le décret du 10 août 1872.

Il devait être la préface de celui du 4 février 1879.

Le Sénégal resta dans cette situation jusqu'au décret du 10 août 1872, qui dotait le Sénégal d'institutions municipales de plein exercice, et appelait les deux communes de Saint-Louis et de Gorée ainsi créées, à l'établissement en Conseil d'administration du budget local, et à l'examen des questions intéressant l'assiette de l'impôt et le tarif des contributions publiques de la colonie.

C'était là une institution constituant pour le Sé-

négal un excellent apprentissage, tant au point de vue des questions de finances que des affaires publiques en général. Ces conseils municipaux étaient élus pour six ans au scrutin de liste et se réunissaient en session ordinaire quatre fois l'an. Le gouverneur pouvait prescrire des convocations extraordinaires. Leur rôle était fort intéressant, vu la grande part qui leur était attribuée dans la direction des finances communales. Sous réserve du droit d'annulation du Gouverneur dans les trente jours qui suivaient la date du récépissé de délibération, soit pour violation de la loi ou d'un règlement, soit sur réclamation de toute partie intéressée, les conseils municipaux délibéraient définitivement : art. 38 : « 1° sur les conditions des baux à ferme ou à loyer des biens communaux lorsque la durée n'excédait pas 18 ans ; 2° sur les acquisitions d'immeubles lorsque la dépense totalisée avec celles des autres acquisitions déjà votées, ne dépassait pas le dixième des revenus ordinaires de la commune ; 3° sur les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets et à ceux de même nature adoptés dans le même exercice, ne dépassait pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune ; 4° sur le tarif des droits de place ainsi que sur ceux pour permis de stationnement, etc.

Sous réserve de l'approbation du Gouverneur,

qui seul pouvait rendre ces délibérations exécutoires, les Conseils municipaux réglaient : art. 40 : « 1° le budget de la commune et en général toutes les recettes et dépenses soit ordinaires soit extraordinaires, 2° le mode d'assiette les tarifs et les règles de perception de tous les revenus, communaux sauf l'octroi de mer, 3° les acquisitions aliénations et échanges de propriétés communales, etc...

Enfin les Conseils municipaux étaient appelés à donner leur avis sur divers objets dont le principal était le mode d'assiette les tarifs et les règles de perception de l'octroi de mer.

Les dépenses des communes étaient obligatoires ou facultatives. Étaient obligatoires et pouvaient être en cas d'omission inscrites d'office au budget par arrêté du Gouverneur en conseil d'administration, toutes les dépenses énumérées dans l'article 46. Les plus importantes étaient : « ...les dépenses de la garde nationale ou des milices ; les frais de perception des recettes communales ; les dépenses d'instruction publique ; les frais des registres de l'état civil ; les traitements et pensions des employés municipaux et commissaires de police ; les grosses réparations aux édifices communaux ; l'acquittement des dettes exigibles, etc...

Les recettes se divisaient en ordinaires et extraordinaires. Les recettes ordinaires comprenaient : « 1° les revenus de tous les biens dont les habitants

n'avaient pas la jouissance en nature, 2° du produit des centimes additionnels affectés aux communes sans que le maximum put dépasser cinq centimes, 3° du produit de la portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes, 4° du produit net des octrois de mer, 5° du produit des droits de place, 6° du produit des permis de stationnement, 7° du produit des péages communaux, 8° du produit des concessions d'eau, etc...

Les recettes extraordinaires comprenaient : « le prix des biens aliénés, les dons et legs, le produit des emprunts et de toutes les autres recettes accidentelles...

Cette création de municipalités constituait, on le voit, une organisation complète, qui sans annihiler le contrôle du pouvoir administratif, laissait à la représentation municipale une part d'initiative et une liberté d'allure, fort propres à une initiation raisonnable au maniement et aux responsabilités des fonctions publiques.

SECTION III

**Le décret du 4 février 1879 et le S. C. du
4 juillet 1866.**

Le décret du 10 août 1872, n'était d'ailleurs en

quelque sorte qu'une préface au décret du 4 février 1879, promulgué par arrêté du Gouverneur du 31 mars 1879, et qui étendait au Sénégal le S.C. du 4 juillet 1866. Un rapport du vice amiral Pothuau Ministre de la marine et des colonies s'en expliquait d'ailleurs suffisamment : « Cette dernière disposition (introduction au Sénégal de la vie municipale) n'était dans la pensée de mon département qu'une sorte de préparation à des institutions plus larges et plus conformes aux principes d'autonomie qui tendent à prévaloir dans notre législation coloniale. L'épreuve qui a été faite me porte à croire que, si les populations du Sénégal n'ont peut-être pas encore complètement apprécié les avantages de la commune, elles ont montré de réelles aptitudes dans le maniement des affaires locales. Le moment me semble donc venu d'instituer dans cette colonie un conseil général nommé au suffrage universel, et investi de la plupart des attributions que les senatus-consultes des 3 mai 1854 et 4 juillet 1866 ont conférées aux assemblées locales des Antilles et de la Réunion. Tel est l'objet du décret ci-joint que j'ai l'honneur de soumettre à votre signature... »

Le décret reproduisait tout bonnement le S.C. exception faite de quelques modifications. Il reste donc à analyser la S. C. de 1866, en signalant en cours d'étude les dérogations apportées par le décret.

Deux traits principaux frappent dans le S. C. de 1866 : 1° Il est beaucoup plus libéral que celui de 1854, 2° il est une sensible réaction contre les sacrifices trop lourds que le S. C. de 1854 imposait au trésor.

Il est plus libéral. D'abord il introduisait un genre de délibérations absentes dans le S. C. de 1854, celles valables par elles-mêmes. S'il n'y avait pas violation d'un S. C., d'une loi ou d'un règlement d'administration publique, les décisions prises par les conseils généraux se suffisaient à elles-mêmes sans avoir besoin de recourir à l'autorité supérieure. Conformément à ce principe, les conseils généraux statuaient définitivement sur un certain nombre de mesures financières savoir : « sur le mode de gestion des propriétés de la colonie ; sur les baux des biens donnés ou pris à ferme ou à loyer quelle qu'en fût la durée ; sur les transactions qui concernaient les biens de la colonie ; sur l'acceptation ou refus des dons et legs faits à la colonie sans charge, ni affectation immobilière ; sur la part contributive de la colonie dans la dépense des travaux à effectuer par l'Etat et qui intéressaient la colonie ; sur les projets, plans et devis des travaux exécutés sur les fonds de la colonie ; sur les taxes et contributions de toute nature nécessaires à l'acquittement des dépenses de la colonie... »

Bien plus, les conseils généraux votaient « les

tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance, ainsi que les tarifs de douane sur les produits étrangers naturels ou fabriqués, importés dans la colonie. Ces tarifs étaient rendus exécutoires par décret de l'Empereur en Conseil d'Etat.

Le décret de 1879 apportait sur ce point une importante modification. Les tarifs d'octroi de mer restaient bien soumis au même régime, avec cette variante que le décret de l'Empereur était remplacé par un décret du Président de la République. Mais pour les tarifs de douane il en était tout autrement. Au lieu d'être appelé à les voter, comme aux Antilles ou à la Réunion, le conseil général du Sénégal était appelé à émettre un simple avis. Cette exception reposait d'abord sur des considérations générales s'appliquant à toutes les colonies, à savoir que l'octroi de mer frappant aussi bien les marchandises françaises qu'étrangères à l'inverse des droits de douane dont les produits français étaient exempts, les colonies étaient portées à établir des tarifs d'octroi de mer très élevés et très nombreux, au détriment des droits de douane qu'elles délaissaient. Il y avait ensuite des considérations toutes spéciales au Sénégal et que le vice-amiral Pothuau exposait ainsi dans son rapport : «... La navigation du fleuve le Sénégal est réservée au pavillon français, et les conditions de la traite dans cette grande

artère reposent sur des conventions passées avec des populations indépendantes; l'intervention directe du Gouvernement dans le règlement de cette question me paraît donc indiscutable. J'ajoute que les intérêts commerciaux des deux arrondissements (Saint-Louis et Gorée) sont tellement distincts, qu'il a fallu établir au point de vue des tarifs une réglementation toute spéciale pour chacun d'eux.

Dans l'arrondissement de Saint-Louis il n'existe que des droits à l'entrée, tandis que celui de Gorée qui est à la fois l'entrepôt des comptoirs du Sud et un port facilement accessible aux grands navires, n'est passible que du droit de sortie. Il en résulte que si l'assemblée locale avait à statuer sur ces questions, l'une des parties en cause courrait le risque d'être sacrifiée à l'autre. Le département m'a paru être seul en mesure de tenir la balance égale en cette matière, et de concilier les différentes nécessités locales avec les intérêts également respectables de nos armateurs métropolitains..... »

Dans la deuxième catégorie des délibérations, celles soumises à l'approbation du Gouverneur, on trouvait le même esprit de décentralisation. Les conseils généraux délibéraient d'abord sur le budget. Celui-ci était bien arrêté définitivement par le gouverneur comme en 1854, mais avec des pouvoirs moindres. Les termes généraux de l'article 16 du S. C. de 1854, permettaient au Gouverneur de

modifier les dépenses votées par les conseils généraux, aussi bien celles facultatives qu'obligatoires. En 1866 le Gouverneur gardait bien les mêmes droits sur les dépenses obligatoires, mais plus sur les dépenses facultatives qui ne pouvaient être changées après le vote des conseils généraux, hors le cas où certaines dépenses obligatoires avaient été omises ou insuffisamment dotées, ou bien encore lorsque ces dépenses facultatives dépassaient les ressources ordinaires de l'exercice.

Cependant, quant aux dépenses obligatoires, le Sénégal avait moins de garanties que le groupe dit des vieilles colonies. Pour ces dernières, en effet, les dépenses obligatoires étaient fixées par le S. C. lui-même, qui ne laissait plus, comme celui de 1854, à un décret, le soin d'en dresser la nomenclature. Celle-ci ne pouvait être modifiée dorénavant que par une loi. C'était là une garantie contre toute intervention arbitraire du Gouvernement de la métropole, garantie d'autant plus précieuse que l'article 8 du S. C. restreignait singulièrement le cercle que le décret de 1855 avait tracé pour ces sortes de dépenses.

Le Sénégal lui restait en tout point soumis au régime des décrets, et de même qu'un simple décret était venu fixer la liste des dépenses obligatoires de la colonie, de même un simple décret pouvait venir remanier cette liste.

Les conseils généraux délibéraient encore « sur les emprunts à contracter et les garanties pécuniaires à consentir ; sur l'acceptation des dons et legs faits à la colonie en dehors des conditions spécifiées au § 7 de l'article 1^{er} ; sur les frais de matériel du service de la justice et des cultes ; sur les frais de personnel et de matériel du secrétariat du Gouvernement, de l'instruction publique, de la police générale, des ateliers de discipline et des prisons, etc... ».

Enfin les conseils généraux délibéraient « sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes ». L'article 3 introduisait là une innovation fort importante, puisque les conseils généraux étaient appelés à délibérer sur une matière qui en 1854 était réservée aux règlements d'administration publique.

En dehors de leurs délibérations les conseils généraux « donnaient leur avis sur toutes les questions d'intérêt colonial » et pouvaient en outre « adresser au Ministre de la marine et des colonies par l'intermédiaire de leur président, les réclamations qu'ils avaient à présenter dans l'intérêt spécial de la colonie, ainsi que leur opinion sur l'état et les besoins des différents services publics de la colonie... »

Si le S. C. de 1866 apportait dans le régime financier des colonies une décentralisation très marquée,

il est une conséquence de cette décentralisation que les colonies n'allaient point manquer de supporter : c'est que les charges imposées à l'organe dont on augmente l'autonomie, croissent généralement avec cette autonomie elle-même. L'exposé des motifs du S. C. s'en expliquait d'ailleurs clairement : ...
« C'est ici, messieurs, que se réalise une des pensées fondamentales du projet. Aux termes du S. C. de 1854, la métropole inscrivait à son budget les dépenses concernant le gouvernement des colonies, leur administration générale, la justice, le culte, les subventions accordées pour l'instruction publique, les travaux et services des ports, les agents divers, les dépenses d'intérêt commun, et généralement les dépenses dans lesquelles l'Etat avait un intérêt direct. Les autres dépenses seules, demeuraient à la charge des colonies... Il n'en n'est plus de même avec le nouveau S. C. Les colonies appelées à une sorte d'autonomie, sont comme tous les pays qui vivent de leur vie propre, obligées de satisfaire aux dépenses qu'elle peut entraîner. Toutes les recettes leur sont abandonnées ;... c'est à elles de supporter et de payer les charges qui forment la compensation de tous ces avantages.

Quatre exceptions sont faites à la règle : la première relative au traitement du gouverneur, la deuxième au personnel de la justice et des cultes, la troisième au service du trésorier-payeur, la qua-

trième aux services militaires. Il est de ceci deux raisons : la première qu'une partie de ces dépenses est une émanation directe, un attribut de la souveraineté ; la seconde que certaines de ces dépenses ont un tel caractère que le paiement ne peut, sans inconvénient, en être marchandé. On n'a pas voulu exposer les conseils généraux à la tentation d'essayer des économies qui ne pouvaient être appliquées sans nuire aux services publics, ou sans altérer le respect que commandent des situations éminentes dans l'ordre civil... ».

En résumé, exception faite des dépenses de souveraineté, toutes les autres étaient mises à la charge des colonies. Et encore même parmi les dépenses de souveraineté, l'article 7 prévoyait pour celles purement civiles le cas, peu vraisemblable d'ailleurs, où la prospérité des colonies se développant elles pourraient être forcées d'y satisfaire.

Le Conseil général que le décret du 4 février 1879 instituait au Sénégal, se présentait pour la première fois comme un organe destiné à fonctionner et à concourir réellement à la direction de la colonie. Dès la promulgation du S. C., on vit poindre dans la métropole la préoccupation de ne point gérer les finances de la colonie sans le concours du Conseil général. On ne saurait en trouver un meilleur indice qu'une note du vice-amiral Jaureguiberry, Ministre de la marine et des colonies, datée du 19 mars 1879

et adressée au gouverneur du Sénégal. Il s'agissait d'un projet de décret dont le Conseil d'Etat était saisi, afin d'autoriser le Sénégal à contracter un emprunt de 600.000 francs, pour être appliqué aux travaux de la conduite d'eau de Saint-Louis. La note du Ministre s'exprimait ainsi : « La section des finances, de la guerre et de la marine avant de se prononcer a cru devoir appeler mon attention sur la question de savoir si, par suite de l'institution dans la colonie d'un Conseil général ayant à peu près les mêmes attributions que celles des assemblées coloniales des Antilles et de la Réunion, et qui doit être appelé à fonctionner prochainement, il y aurait convenance à statuer dès à présent sur cette affaire. L'opportunité de consulter le conseil général sur la mesure importante dont il s'agit, m'a paru résulter, en effet, du rôle important qu'il est appelé à prendre dans l'étude des questions d'intérêt local, et de la responsabilité qui devra lui incomber au point de vue des ressources financières de la colonie.

Dans cette situation, je reconnais avec la section du Conseil d'Etat qu'il est préférable d'attendre, pour donner suite à l'affaire, que le Conseil général ait été constitué. »

Ceci d'ailleurs ne devait point tarder et un arrêté du 29 juillet 1879 convoquait les collèges électoraux « pour le dimanche 28 septembre 1879, ... à

l'effet de procéder à l'élection des seize membres » qui devaient composer le conseil général de la colonie. Celui-ci ouvrait sa première session le 22 novembre 1879 et le discours de clôture prononcé le 8 décembre par le président, permet de constater que au cours de cette première session, le conseil général avait dès l'abord rempli le rôle que lui assignait le S. C. L'on y voit en effet : « qu'il a approuvé le projet de budget présenté par le Gouverneur et voté huit cent mille francs pour la conduite d'eau de Saint-Louis ; qu'il s'est livré à un examen approfondi du décret du 19 juillet 1877, établissant des droits différentiels sur les guinées, et qu'il a voté leur abrogation comme troublant le régime économique du Sénégal ; qu'il s'est occupé du régime commercial du fleuve ; qu'il a réservé son avis sur la question de substituer des droits de douane à la sortie à ceux qui existent à l'entrée, parce que la question est trop capitale pour que le conseil puisse donner son avis *a priori*... etc. ».

Telle était l'économie du S. C. de 1866, qui demeure aujourd'hui encore la base de notre législation coloniale. L'autonomie financière du Sénégal et des colonies en général, reconnue dès 1854 et 1855, s'accentuait encore avec lui. Le budget colonial constituait bien définitivement un budget distinct dont les opérations n'étaient plus retracées dans celui de l'Etat, qui voyait son intervention

d'autant plus réduite que ce budget colonial était dorénavant voté par un Conseil général.

SECTION IV

Le décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies.

Le décret du 4 février 1879, qui étendait au Sénégal le S. C. de 1866, ne devait plus être modifié que par le décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies. Ce décret, d'ailleurs, n'était que le développement des principes contenus dans le S. C. de 1866. Non seulement le préambule du décret de 1882 s'autorisait du S. C., mais encore les premiers articles concernant les recettes et les dépenses de l'Etat aux colonies, n'étaient que la reproduction des dispositions analogues du S. C. Il y avait cependant cette différence, que pour les dépenses, au lieu de les déterminer de façon exacte comme le S. C., l'article 3 du décret parlait en des termes plus vagues « des dépenses de Gouvernement et de protection ». Cette remarque faite, on peut dire que le décret de 1882 se bornait à poser les règles pratiques qui devaient présider au fonctionnement du régime établi en 1866. Ce sont ces

règles qu'il faut étudier ; nous suivrons pour cela l'ordre du décret lui-même.

Le titre 1^{er} s'occupait des services compris dans le budget de l'Etat, services comportant des opérations de recettes et de dépenses.

Les recettes étaient énumérées dans l'article 1^{er}. Elles étaient les mêmes qu'en 1866, savoir : « 1° les contingents imposés aux colonies ; 2° les retenues des pensions civiles ; 3° les produits des ventes ou cessions d'objets appartenant à l'Etat, les restitutions des sommes indûment payées et en général tous autres produits perçus dans les colonies pour le compte de l'Etat.

Le principe des contingents découlait de l'article 6 du S. C. de 1866. D'après cet article « des contingents pouvaient être imposés aux colonies jusqu'à concurrence des dépenses civiles maintenues au compte de l'Etat par l'article 5, et jusqu'à concurrence des suppléments coloniaux de la gendarmerie et des troupes. » Les contingents considérés comme la contre-partie des dépenses de souveraineté supportées par l'Etat, devaient donc être limités au remboursement de ces dépenses.

Le régime en vigueur pour les retenues exercées au profit du service des pensions civiles, était le même que celui existant dans la métropole. Tous les fonctionnaires coloniaux dont les pensions étaient payées par l'Etat, supportaient par consé-

quent les mêmes retenues que les fonctionnaires métropolitains. Quant aux recettes que le décret de 1882 désignait sous le nom de ventes ou cessions d'objets appartenant à l'Etat, elles comprenaient à peu près uniquement le produit du domaine de l'Etat aux colonies.

En ce qui concerne les dépenses, le S. C. de 1866 en avait mis deux sortes à la charge de l'Etat : les dépenses de souveraineté, les subventions. Les premières se trouvaient énumérées dans l'article 5 par élimination des dépenses locales : « Le budget de la colonie comprend toutes les dépenses autres que celles relatives : au traitement du Gouverneur, au personnel de la justice et des cultes, au service du trésorier-payeur, aux services militaires », qui rentrent dans le budget de l'Etat.

Quant aux subventions prévues déjà par l'article 15 du S. C. de 1854, elles étaient consacrées par l'article 6 : « Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'Etat. »

C'était là une énumération limitative. Le décret de 1882 y ajoutait les dépenses de l'instruction publique, et terminait comme en 1854 et 1855 par cette formule générale pouvant trouver son application dans tous les cas : « Et généralement toutes les dépenses dans lesquelles l'Etat a un intérêt direct et qui sont mises à la charge de la métropole par les lois annuelles de finances ou par des lois

spéciales ». En réalité l'Etat ne se soumettait à aucune règle précise au sujet des dépenses qu'il assumait aux colonies. Tout ce que l'on pouvait dire, c'est que partout où il y avait un budget local l'Etat se chargeait des dépenses de souveraineté, et que de plus il intervenait dans toutes les dépenses ayant un caractère d'intérêt général comme la création des voies ferrées, ports, canaux, etc.

Le décret de 1882 divisait les services exécutés aux colonies et compris dans le budget de l'Etat, en deux groupes suivant le mode d'exécution qu'ils recevaient. Il distinguait les services dont les dépenses étaient acquittées au moyen d'ordonnances de délégation, et ceux dont les dépenses étaient effectuées au moyen de traites. Les premiers représentaient la généralité des services exécutés aux colonies pour le compte de l'Etat, les seconds des services spéciaux intéressant les dépenses de la marine. Examinons successivement les règles propres à chacun de ces services.

Pour les services acquittés au moyen d'ordonnances de délégation, l'exécution du service des dépenses était confiée à deux sortes d'agents : d'une part les ordonnateurs, de l'autre les comptables. Le Ministre des colonies à qui appartenait, et appartenait toujours en principe l'ordonnancement des dépenses, déléguait ses attributions à des ordonnateurs secondaires qui étaient : le directeur de l'in-

térieur pour les dépenses des services civils, l'officier du commissariat pour celles des services militaires. Ces ordonnateurs secondaires pouvaient encore sous-déléguer leurs attributions dans le cas d'un trop grand éloignement entre les diverses parties d'une colonie.

L'article 5 du décret de 1882, permettait au Ministre d'émettre des ordonnances de délégation avant l'ouverture de l'exercice. Ceci s'expliquait par ce fait que les ordonnateurs secondaires se trouvant dans la nécessité de pourvoir dès le début aux dépenses de l'exercice financier, il fallait que les ordres leur permettant d'y pourvoir leur fussent déjà arrivés à ce moment. L'article 6 prévoyait même qu'au cas de retard de l'ordonnance ministérielle, le gouverneur pouvait ouvrir d'urgence à l'ordonnateur secondaire le crédit nécessaire, en prenant un arrêté en conseil privé.

Une fois en possession de ces crédits, l'œuvre de l'ordonnateur ne se bornait pas à les dépenser sous forme de mandats individuels de paiement. Il était obligé de tenir une véritable comptabilité dans les détails de laquelle nous ne pourrions entrer sans sortir du cadre de cette étude.

Le comptable chargé dans chaque colonie des services inscrits au budget de l'Etat, était le trésorier-payeur en même temps comptable de la colonie. Les principes de comptabilité qui présidaient

au fonctionnement de son service, étaient les mêmes que ceux en vigueur dans la métropole.

Toutes les dépenses effectuées au titre service marine, c'est-à-dire pour l'entretien des forces militaires aux colonies, étaient acquittées au moyen de traites. Il y avait là un fonctionnement assez compliqué, et cette notion de traite ne se dégageait pas avec une grande clarté des articles qui lui étaient réservés dans le décret de 1882. Il semble que le système était celui-ci. L'engagement et la liquidation de la dépense étaient faits par le bâtiment lui-même, qui remettait les pièces de liquidation au chef du service administratif, c'est-à-dire l'officier d'administration du commissariat le plus élevé en grade. Celui-ci en contrôlait sous sa responsabilité, la régularité de forme et l'exactitude, sans toutefois être juge de l'opportunité de la dépense. Il délivrait ensuite un mandat payable sur la caisse du comptable de la colonie. Celui-ci qui payait par conséquent avec les fonds de la colonie, recevait du capitaine du navire une pièce qui allait lui permettre de rentrer dans son avance. C'est cette pièce qui portait le nom de traite bien que n'étant pas négociable. Cette traite tirée à l'ordre du trésorier-payeur était envoyée à Paris où elle était payable par le caissier payeur central, après un visa d'acceptation du Ministre.

Nous ne nous sommes occupés jusqu'ici que des

services compris dans le budget de l'Etat. Restent les services locaux et le budget local.

En ce qui concerne la préparation, le voté et l'approbation du budget local, les attributions du Conseil général en matière de recettes et de dépenses, la division de ces dernières en dépenses facultatives et obligatoires, le décret de 1882 se bornait à reproduire simplement les dispositions du S. C. de 1866 ; il n'y a donc qu'à se reporter à ce qui a déjà été dit à son sujet. Reste à étudier les dispositions du décret de 1882 qui avaient trait à l'exécution du budget local.

A cette exécution des services locaux, comme à celle des services métropolitains, coopéraient deux classes d'agents : d'une part les ordonnateurs, de l'autre les comptables.

Les fonctions d'ordonnateur appartenaient au directeur de l'intérieur qui disposait seul, et sous sa responsabilité, des crédits ouverts au budget local, mais sans pouvoir les dépasser. Le directeur de l'intérieur n'était, en effet, que l'exécuteur des volontés du Conseil général ratifiées par l'arrêté du Gouverneur, et chaque crédit inscrit au budget constituait pour lui une limite. Il était soumis aux mêmes principes et aux mêmes règles que celles en vigueur dans la métropole, en ce qui concerne l'emploi des crédits, la liquidation et le mandatement des dépenses. Le directeur de l'intérieur,

comme tout ordonnateur, était soumis à une comptabilité assez compliquée dont il devait envoyer un relevé tous les trois mois au Ministre des colonies. Afin de permettre au Conseil général d'exercer ses attributions de contrôle, le directeur de l'intérieur était également tenu de lui présenter un compte administratif à la fin de chaque exercice. Ce compte d'exercice était toutefois soumis auparavant à une commission spéciale de vérification dont les membres étaient pris dans le Conseil privé, et qui était chargée de faire le rapprochement entre les comptes de l'ordonnateur et ceux du comptable. La commission rédigeait ensuite un rapport qui était transmis au Conseil privé chargé de déclarer la conformité de ces comptes. C'est cette déclaration de conformité qui permettait au Conseil général de se prononcer sur le règlement du compte d'exercice. La délibération et les observations du Conseil général étaient transmis au Gouverneur qui arrêta définitivement en Conseil privé le règlement du compte d'exercice, de même qu'il avait arrêté définitivement le budget. Cependant le Gouverneur devait se soumettre aux décisions du Conseil général, c'est-à-dire que si ce dernier avait rejeté une dépense exécutée à tort par le directeur, l'arrêté du Gouverneur devait consacrer ce rejet. Seulement, dans ce cas, l'arrêté devait être soumis à l'approbation du Ministre.

Les rapports et les décisions du Conseil privé, ainsi que les observations du Conseil général, devaient être transmis au Ministre des colonies et au Ministre des finances.

Le rôle de comptable était tenu, comme on l'a vu déjà, par un trésorier-payeur chargé de recouvrer les recettes soit par lui même, soit par l'intermédiaire de subordonnés, trésoriers particuliers ou percepteurs, dont il était responsable. Cependant pour l'enregistrement et les postes, il existait des comptables spéciaux chargés de percevoir sous leur propre responsabilité, et non couverts par le trésorier-payeur.

Le trésorier-payeur était seul chargé du service des dépenses. Ses écritures étaient résumées annuellement dans un compte de gestion soumis à la juridiction de la Cour des Comptes.

Telle était l'économie du décret du 20 novembre 1882. Si nous nous sommes un peu attardés dans son étude, la raison en est que le régime financier des colonies demeure encore aujourd'hui établi sur des bases à peu près identiques. Des textes nouveaux sont bien intervenus, certains fort importants comme la loi de 1900 : malgré cela il n'en reste pas moins que les rouages administratifs et les règles qui président à leur fonctionnement, sont à peu de chose près les mêmes qu'en 1882. Il était donc nécessaire d'aller assez profond dans leur étude.

DEUXIÈME PARTIE

De 1889 à nos jours.

CHAPITRE PREMIER

CE QU'IL FALLAIT ENTENDRE PAR SÉNÉGAL EN 1889

Nous ne nous sommes occupés jusqu'ici que du Sénégal. C'est que jusqu'en 1889 le Sénégal fut la seule colonie effective. Jusqu'alors, il fallait entendre par Sénégal d'abord la colonie proprement dite, comprenant d'une part Saint-Louis et les postes établis sur le fleuve depuis la capitale jusqu'à Bakel, d'autre part le territoire de Gorée-Dakar et Rufisque dotés, en 1872 et 1880, d'institutions municipales. Outre cela, le Gouverneur du Sénégal étendait son action sur des territoires qui nous étaient bien soumis, mais ne faisaient l'objet que d'une demi

occupation de ce qu'ils étaient encore au régime des comptoirs commerciaux. C'était en premier lieu la région désignée sous le nom de Rivières du Sud, comprenant les rivières Saloum, Casamance, Rio-Nunez, Rio Pungo, Mellacorée; en second lieu les comptoirs que nous possédions sur la Côte d'Ivoire. Il fallait y ajouter la région qui s'étendait entre nos possessions de la Sénégambie et le Niger. et qui successivement appelée Haut-Sénégal et Soudan français, n'était occupée que depuis 1881 par une ligne de postes reliant les deux fleuves de Kayes à Bammako.

Mais à partir de 1889, on assiste à une éclosion de colonies nouvelles formées de territoires détachés, soit du Sénégal, soit du Soudan, ou de royaumes définitivement enlevés à des souverainetés indigènes comme le Dahomey. Ce mouvement devait aboutir à la formation des cinq colonies composant l'A.O.F. actuelle plus le territoire civil de la Mauritanie, et à la création d'un Gouvernement général dominant toutes ces colonies, et destiné à coordonner leurs efforts.

§ I. — *Le décret du 1^{er} août 1889.*

Le premier de cette série de décrets organiques fut celui du 1^{er} août 1889, réglant l'organisation politique et administrative des Rivières du Sud,

ainsi que des établissements français de la Côte-d'Or et du Golfe du Bénin. Ce décret était la conséquence d'un rapport de M. Tirard, président du conseil, Ministre du commerce et des colonies. Ce rapport, montrait combien il était défectueux d'en rester au régime du rattachement pur et simple au Sénégal, vu le développement commercial réservé à nos établissements de l'A. O. F. Le décret du 12 octobre 1882 plaçant le Lieutenant-Gouverneur des Rivières du Sud sous la dépendance complète du Gouverneur du Sénégal devait donc être supprimé, et remplacé par une organisation nouvelle permettant de doter ces régions d'un régime autonome, condition indispensable de leur prospérité. Se posant la question de savoir si les Rivières du Sud avaient les ressources financières nécessaires pour justifier cette autonomie, sans avoir recours soit au Sénégal, soit à la métropole, le rapport continuait ainsi : « ...L'étude de la question n'a laissé aucun doute sur ce point, et a démontré qu'en l'état actuel, les ressources des Rivières du Sud, telles qu'elles figurent même au budget des recettes du Sénégal, permettraient de couvrir leurs propres dépenses. J'ai été dès lors amené à penser, qu'il y avait un intérêt très sérieux à accorder à cette région la gestion d'un budget propre, et de lui attribuer une autonomie complète au point de vue administratif et financier, tout en laissant

subsister entre les Rivières du Sud et le Sénégal une sorte de lien politique qui, sans gêner en rien leur action respective, tendrait uniquement à régler leurs relations dans l'éventualité possible d'une action commune sur certains points..... La réorganisation administrative des Rivières du Sud, doit avoir pour conséquence naturelle une importante modification dans l'organisation de nos établissements de la Côte-d'Or et du Golfe du Bénin qui, bien que considérés comme dépendances du Sénégal sont, tant par leur éloignement que par la différence de leurs intérêts politiques et économiques, restés en dehors de l'action directe de la colonie. Ces établissements, rattachés tantôt à nos possessions du Gabon, tantôt à la colonie du Sénégal, ont été placés par le décret du 16 juin 1886 dans la sphère d'action du Lieutenant-Gouverneur des Rivières du Sud. Ces rattachements successifs témoignent que, aussi éloignés du Sénégal que du Gabon, ces établissements ne doivent en réalité faire partie intégrante ni de l'une, ni de l'autre de ces colonies, et il m'a paru, en effet, qu'il convenait de leur donner la plus grande autonomie au point de vue administratif et financier... »

Suivant les termes de ce rapport, le décret devait les Rivières du Sud, c'est-à-dire les territoires s'étendant des limites de la Guinée portugaise à celles de la colonie anglaise de Sierra-Leone, d'une

autonomie à peu près complète. Le Lieutenant-Gouverneur correspondait directement avec le sous-secrétaire d'Etat des colonies, sous condition de tenir le Gouverneur du Sénégal au courant de tous les faits se rattachant à la situation générale de la colonie. Il exerçait également les pouvoirs politiques, administratifs et financiers dévolus au Gouverneur du Sénégal. Il était créé enfin pour les Rivières du Sud « un budget local spécial distinct du budget du Sénégal. Ce budget préparé par le Lieutenant-Gouverneur avec le concours d'un Conseil consultatif, était après approbation du sous-secrétaire d'Etat, rendu exécutoire par le Lieutenant-Gouverneur ». Le Lieutenant-Gouverneur était, en outre, chargé de l'exercice du protectorat sur le Fouta-Djallon.

Pour les établissements de la Côte-d'Or et du Golfe du Bénin, l'autonomie qui leur était attribuée était moins effective. Ils étaient bien dotés d'un budget distinct de celui des Rivières du Sud, mais ce budget était rendu exécutoire par le Lieutenant-Gouverneur des Rivières du Sud. Quant aux résidents qui étaient à la tête de ces établissements, quoique correspondant directement avec le sous-secrétaire d'Etat, ils étaient placés malgré tout sous l'autorité du Lieutenant-Gouverneur des Rivières du Sud.

§ II. — *Les décrets du 14 août 1890 et
22 octobre 1890.*

Le 18 août 1890 un décret opérait la même réforme pour le Soudan. Depuis 1881, en effet, notre domination s'était successivement étendue, de sorte que nous possédions en 1890 entre le Sénégal et le Niger ainsi que sur la rive droite de ce dernier fleuve, un vaste domaine qu'il importait d'organiser et de développer.

Nos possessions du Soudan relevaient jusqu'alors du Gouverneur du Sénégal, représenté par un officier supérieur qui prenait le titre de Commandant supérieur. Or, il n'est pas douteux qu'étant placé à une distance considérable de Saint-Louis, et sans communications régulières avec le chef-lieu de la colonie, le Commandant supérieur était obligé, le plus souvent, d'agir sous sa propre responsabilité, et en dehors de l'action directe du Gouverneur.

Pour remédier à ce que cette situation avait d'anormal, le département avait jugé utile d'arrêter chaque année le plan de la campagne avec le Commandant supérieur, et de lui donner des instructions spéciales que le Gouverneur devait lui transmettre après en avoir pris connaissance. Cette manière de procéder avait le grave inconvénient de réduire au rôle d'intermédiaire le chef de la colonie, qui était cependant tenu de couvrir de sa responsabilité les

actes du Commandant supérieur. De plus, impuisant à contrôler les dépenses engagées dans le Haut-Fleuve sans sa participation, le Gouverneur n'avait aucun moyen de les arrêter ou de les restreindre, et sa mission consistait uniquement à les régulariser à la clôture de l'exercice.

Cette organisation défectueuse donnait lieu parfois à de sérieux mécomptes. Le décret du 18 août 1890 n'avait pas d'autre but que d'y apporter remède.

Aux termes de ce décret, un Commandant supérieur était chargé sous l'autorité du Gouverneur du Sénégal de l'administration du Soudan français. Il correspondait directement avec le Sous-Secrétaire d'Etat ; toutefois, il devait tenir régulièrement le Gouverneur du Sénégal au courant de tous les faits se rattachant à la situation générale des régions placées sous son commandement. Le Commandant supérieur exerçait dans le Soudan les pouvoirs administratifs et financiers dévolus au Gouverneur du Sénégal. Il était créé pour le Soudan français un budget local spécial, distinct du budget du Sénégal. Ce budget était soumis à l'approbation du Sous-Secrétaire d'Etat des colonies, par le Commandant supérieur qui le rendait ensuite exécutoire et ordonnait toutes les dépenses. Toutefois, l'exécution provisoire du budget pouvait être ordonnée par le Commandant supérieur.

Cette organisation financière fut complétée par un décret du 22 octobre 1890, qui introduisait un officier du commissariat colonial chargé de la comptabilité et de l'administration des divers services du Soudan. Cet officier, qui prenait le titre de chef du service administratif, était ordonnateur secondaire pour les dépenses du service colonial, et exerçait les attributions de contrôle. Un Trésorier-payeur résidant à Kayes venait remplacer le Sous-Trésorier, agent du Trésorier du Sénégal, qui jusque-là en avait fait fonction.

Les décrets du 1^{er} août 1889 et du 18 août 1890 n'étaient qu'une première étape vers l'autonomie. Le décret du 17 décembre 1891 allait continuer le mouvement de façon beaucoup plus intense.

§ III. — *Le décret du 13 décembre 1891.*

Cependant dans l'intervalle des décrets du 1^{er} août 1889 et 18 août 1890 et du décret du 17 décembre 1891, il faut signaler le décret du 13 décembre 1891, qui constituait en quelque sorte un décret de transition, en vue de préparer pour plus tard les régions qui n'étaient pas encore dignes d'être comprises dans le décret du 17 décembre 1891. Dans son rapport M. Jules Roche, Ministre du commerce et des colonies, exposait ainsi la situation : «... L'organisation administrative du Sénégal, comporte actuel-

lement un Conseil général composé de représentants élus par les circonscriptions de Saint-Louis, de Gorée, de Dakar, et de Rufisque, des communes de plein exercice dans ces mêmes villes, un budget local où sont inscrites les recettes et les dépenses de toute la colonie, et des budgets communaux pour les quatre communes existantes. Mais en dehors des circonscriptions de Saint-Louis, de Gorée, de Dakar et de Rufisque, la colonie comprend, soit des territoires d'administration directe qui ne sont dotés d'aucune institution municipale, qui n'ont aucune représentation au Conseil général, soit des territoires placés sous notre protectorat, où l'administration qui représente la France ne dispose d'aucune ressource régulière pour travailler à la mise en valeur du pays, et au développement de notre influence. Le Gouverneur du Sénégal, vivement frappé des inconvénients qui résultent de cet état de choses, a pensé qu'il serait possible d'y remédier, en créant dans les territoires l'administration directe des agglomérations communales analogues à celles qui existent en Algérie sous le nom de communes mixtes ou indigènes, et de constituer dans les pays de protectorat des budgets régionaux alimentés par les contributions que payeraient les indigènes en vertu de conventions acceptées par leurs chefs, et par diverses autres recettes dont le produit serait employé en travaux ou en

dépenses intéressant directement et spécialement les contribuables ainsi imposés. Ce système aura pour résultat d'associer les indigènes au maniement des affaires de leur pays, de leur faire comprendre que l'administration française, en réclamant d'eux le paiement d'impôts, ne cherche pas seulement la consécration tangible de son autorité, mais se préoccupe surtout d'améliorer la situation économique et morale de régions qu'on a dû négliger jusqu'à présent faute de ressources et de moyens d'action... »

Le décret qui suivait ce rapport, prévoyait en conséquence que des arrêtés du Gouverneur du Sénégal délibérés en Conseil privé, pouvaient ériger en communes mixtes ou en communes indigènes les territoires d'administration directe. Les communes mixtes et celles indigènes étaient personnes civiles et exerçaient à ce titre, tous les droits prérogatives et actions dont les communes de plein exercice du Sénégal étaient investies. Les ressources des communes mixtes et indigènes se composaient des mêmes recettes que celles déjà vues dans les articles 47 et 48 du décret du 10 août 1872, concernant les communes de plein exercice.

Les communes mixtes étaient administrées par des commissions municipales composées : 1° de l'administrateur colonial de la circonscription,

président, 2° de cinq à neuf habitants notables ayant voix délibérative, nommés pour trois ans par le Gouverneur et rééligibles. Les communes indigènes étaient administrées par l'administrateur colonial assisté d'une commission municipale composée comme la précédente, mais purement consultative.

Dans les communes mixtes, les commissions municipales délibéraient sur toutes les questions financières qui dans les communes de plein exercice du Sénégal étaient soumises aux conseils municipaux, et dans les mêmes formes.

Dans les communes indigènes, la commission était obligatoirement consultée en matière financière sur le budget et les travaux publics intéressant la commune.

Les pays de protectorat étaient également dotés d'une organisation financière particulière. Le Gouverneur du Sénégal pouvait par arrêté pris en Conseil privé, déterminer dans ces pays des circonscriptions administratives ayant un budget particulier. Le projet de budget de chaque circonscription ou cercle, était préparé par l'administrateur colonial chargé du cercle et arrêté par le Gouverneur en Conseil privé. Les recettes du budget se composaient dans chaque circonscription : 1° du produit des redevances, impôts, ou contributions, que les conventions passées avec les chefs indigènes per-

mettaient de percevoir, 2° du produit des amendes, 3° du produit des droits de péage, des bacs et passages d'eau, 4° de toutes autres recettes générales ou accidentelles.

Les dépenses comprenaient : 1° le paiement du personnel adjoint à l'administrateur, les dépenses spéciales à chaque cercle telles que la construction et l'entretien des voies de communication, des écoles, et en général toutes les dépenses d'utilité publique, 2° une part contributive aux dépenses d'intérêt général concernant l'ensemble des territoires placés sous le protectorat de la France. Le montant de ce contingent qui ne pouvait dépasser le quart des recettes de chaque budget régional, était fixé chaque année par le Gouverneur en Conseil privé.

L'administrateur était chargé dans chaque cercle des recouvrements de toute nature et du paiement des dépenses.

Les comptes des budgets régionaux étaient présentés chaque année, en clôture d'exercice, avec les pièces justificatives à l'appui, au Gouverneur qui les réglait par arrêté en Conseil privé.

§ IV. — *Le décret du 17 décembre 1891.*

Le décret du 17 décembre 1891, visait lui les régions des Rivières du Sud, de la Côte d'Or et du

Golfe du Bénin, déjà dotées d'une organisation assez complexe par le décret du 1^{er} août 1889. Après deux ans à peine de fonctionnement, les effets de ce nouveau régime s'étaient faits sentir de façon très heureuse. La tranquillité la plus complète, l'augmentation croissante des importations et des exportations qui s'élevaient en 1890 à plus de neuf millions, ainsi que celle des recettes locales, constituaient l'indice le plus irrécusable d'une situation prospère. On pouvait donc affirmer que l'expérience, qui venait d'être faite dans nos possessions de la Côte de Guinée, était concluante, et qu'il convenait d'assurer l'existence de ce nouveau régime en l'établissant sur des bases définitives.

C'est l'idée que développait M. Jules Roche, dans un rapport où il proposait de réorganiser ces régions sous le nom de Guinée française et dépendances, en plaçant à leur tête un Gouverneur complètement indépendant, et jouissant des pouvoirs dévolus à ses collègues des autres colonies : « ...Il a paru nécessaire, disait-il, de consacrer la nouvelle organisation par une appellation qui fasse disparaître la dénomination de Rivières du Sud usitée jusqu'à ce jour, et qui se comprenait lorsque cette région était rattachée au Sénégal dont elle constituait la partie méridionale. Aujourd'hui que la colonie est autonome, cette appellation n'a plus de sens propre : il est à remarquer d'ailleurs que

les Anglais la désignent, par rapport à la Sierra Leone, sous le nom de Rivières du Nord, ce qui peut prêter à confusion.

Pour une raison de même nature, il importait que nos établissements de Grand Bassam, d'Assinie, de Dabon, de Lahou, de Fresco, etc, tirassent leur nom de la Côte d'Ivoire sur laquelle ils sont situés, et non plus comme par le passé de la Côte d'or qui est presque entièrement occupée par la colonie anglaise voisine.

L'ensemble de la colonie de la Guinée française comprendra donc, comme aujourd'hui, trois groupes distincts au point de vue administratif et financier : le maintien de cette autonomie leur permettra de se développer comme ils l'ont fait sous l'empire du décret du 1^{er} août 1889, tout en leur assurant les bénéfices d'une direction supérieure unique, confiée à un gouverneur chargé de concilier les intérêts des trois fractions différentes qui constituent la colonie... »

Le décret du 17 décembre 1891, vu ce rapport, établissait que l'ensemble des possessions françaises de la côte occidentale d'Afrique, situées entre la Guinée portugaise et la colonie anglaise de Lagos, constituait une colonie qui prenait le nom de Guinée française et dépendances. L'administration supérieure de cette colonie était confiée à un Gouverneur qui était, en outre, chargé du protectorat sur la

Fouta-Djallon. Le Gouverneur [exerçait les mêmes pouvoirs que ses collègues des autres colonies.

La colonie de la Guinée française et dépendances comprenait trois groupes distincts qui étaient administrés savoir : 1° La Guinée française proprement dite, c'est-à-dire la région appelée Rivières du Sud, par un secrétaire général. 2° les établissements de la Côte d'Ivoire, ceux qu'on appelait alors établissements de la Côte d'Or, par un résident, 3° les établissements du Golfe du Bénin par un Lieutenant-Gouverneur.

Ces fonctionnaires étaient placés sous l'autorité du Gouverneur qui pouvait leur déléguer tout ou partie de ses pouvoirs.

Chacun des trois groupes, constituant la colonie de la Guinée française et dépendances, conservait son administration propre et son budget local spécial. Le Gouverneur était bien l'ordonnateur de toutes les dépenses, mais pouvait déléguer ses pouvoirs aux trois fonctionnaires chefs de groupes.

Les dépenses communes aux trois groupes étaient fixées chaque année par le Ministre des colonies sur la proposition du Gouverneur, et inscrites au budget de la Guinée française qui recevait, en compensation, un contingent d'égale somme des deux autres budgets.

Le service du Trésor dans la colonie, était centralisé par un trésorier-payeur en résidence à Kona-

kry, assisté par un trésorier particulier à Porto-Novo et un préposé à Grand Bassam.

La Guinée française proprement dite et les établissements du Benin, étaient dotés d'un Conseil d'administration composé, pour la Guinée, du secrétaire général président, d'un administrateur, du trésorier-payeur et de deux habitants notables, et pour les établissements du Bénin du Lieutenant-Gouverneur, du Commandant des troupes, du chef de service administratif, d'un administrateur et de deux notables, l'un français, l'autre indigène. Ses établissements de la Côte d'Ivoire étaient seulement dotés d'un Conseil consultatif.

§ V. — *Le décret du 27 août 1892.*

Le Soudan qui était resté en dehors du décret du 17 décembre 1891, vit également peu après son autonomie accentuée par un décret du 27 août 1892. Ce décret avait pour but de supprimer les articles 1 et 2 du décret du 18 août 1890 qui disposaient que le Commandant supérieur du Soudan était chargé de son administration « sous l'autorité du Gouverneur du Sénégal... et ne pouvait engager aucune action politique sans son adhésion... » Dorénavant le Commandant supérieur n'était plus obligé que de tenir le Gouverneur du Sénégal au courant de tous les faits se rattachant à la situation

générale de la colonie, moyennant quoi le Commandant supérieur exerçait dans le Soudan les pouvoirs administratifs et financiers dévolus au Gouverneur du Sénégal.

§ VI. — *Le décret du 10 mars 1893.*

Ce devait être là l'ultime progrès accompli par le Soudan qui, nous le verrons, allait être démembre au profit de nos autres possessions de l'A. O. F. Il ne fut donc point touché par le décret du 10 mars 1893, qui continuait cette marche vers l'autonomie commencée par les décrets du 10 août 1889 et 17 décembre 1891 et faisait de nos établissements de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire, et du Golfe du Bénin, trois colonies distinctes, plaçant à la tête de chacune un gouverneur indépendant, jouissant des mêmes pouvoirs administratifs et financiers que le Gouverneur du Sénégal, qui n'avait plus aucun droit de contrôle. Le gouverneur de la Guinée française était chargé de l'exercice du protectorat sur le Fouta-Djallon, celui de la Côte d'Ivoire du protectorat sur les Etats du Kong et les territoires de la boucle du Niger, exception faite des Etats de Samory qui restaient sous la dépendance du Commandant supérieur du Soudan français. Quant au Gouverneur du Bénin son action s'étendait sur tous les établissements

compris entre la colonie anglaise de Lagos et la colonie allemande du Togo.

L'organisation financière de ces colonies était la même que celle en vigueur au Sénégal, avec cette différence qu'en l'absence de Conseil général, c'est le Gouverneur et le Conseil d'administration qui héritaient de tous les pouvoirs financiers dévolus à cette assemblée.

Un décret du 22 juin 1894 ne tarda pas à venir compléter le décret du 10 mars 1893 en ce qui concerne la colonie du Bénin. La capture de Béhanzin et son exil suivi de l'entrée de nos troupes à Abomey, permettait de considérer le pays comme pacifié. Le décret de 1894 venait donc préciser le système administratif et financier introduit en 1893. L'expression de colonie du Bénin était d'abord remplacée par celle plus significative de Dahomey et dépendances, le vocable de Bénin s'appliquant plus justement aux vastes territoires anglais de ce nom, situés à l'Ouest des bouches du Niger.

Le décret déterminait ensuite plus exactement les attributions du secrétaire général, et prévoyait que le Gouverneur, ordonnateur de toutes les dépenses, pouvait déléguer ses pouvoirs au secrétaire général. C'est ce dernier qui remplaçait le gouverneur en cas de décès ou d'absence.

CHAPITRE II

LES DÉCRETS DU 16 JUIN 1895 ET 17 OCTOBRE 1899 ORGANISANT LE GOUVERNEMENT GÉNÉRAL

La situation créée par le décret du 10 mars 1893, ne devait pas tarder à attirer l'attention de la métropole. Des conflits d'attribution devaient fatalement éclater entre des colonies voisines et exerçant un protectorat sur des territoires voisins. De plus, on se trouvait souvent en face de combinaisons financières assez embrouillées, source de perpétuels désaccords entre les diverses colonies. C'est ainsi que le Sénégal touchait pour le compte du Soudan, les droits de douanes afférents aux marchandises qui ne faisaient que transiter au Sénégal pour être importés et consommés au Soudan. Ce dernier ne pouvait exercer aucune surveillance, et soupçonnait fort le Sénégal de garder par devers lui une bonne partie des droits de douane qui auraient dû lui revenir. Le règlement de compte des

dépenses occasionnées par l'échange de correspondances télégraphiques entre le Sénégal et le Soudan, faisait également l'objet de discussions sans fin. Des litiges analogues existaient entre les autres colonies.

La métropole comprit donc bientôt, qu'il était nécessaire de créer un organe capable d'assurer l'unité de direction, et de régler les litiges qui pourraient s'élever entre colonies. C'est dans ce but que fut pris le décret du 16 juin 1895. Ce décret instituait un Gouverneur général de l'A. O. F. dont l'autorité s'étendait sur la Guinée française, la Côte d'Ivoire et le Soudan. Ce Gouverneur général était en même temps Gouverneur du Sénégal. Toutefois, si la Guinée, la Côte d'Ivoire, et le Soudan, étaient placés sous sa haute direction, gardaient-ils du moins leur autonomie administrative et financière. Au fond l'autorité du Gouverneur général était surtout nominale, et les Gouverneurs particuliers en prenaient probablement avec elle, tout à leur aise. La métropole ne devait pas tarder d'ailleurs à s'en apercevoir, puisque par un décret du 25 septembre 1896 elle détachait la colonie de la Côte d'Ivoire du gouvernement général. Ce décret, pris apparemment pour les besoins de la cause, venait tout simplement consacrer une situation de fait.

Le Gouvernement général fut réorganisé par un

décret du 17 octobre 1899. Ce décret, qui laissait au Gouvernement général sa physionomie antérieure d'institution encombrante parce que dénuée de pouvoirs effectifs, ne mériterait pas notre attention, s'il n'était le point de départ d'une organisation financière assez étrange. Ce décret supprimait, en effet, le gouvernement autonome du Soudan. Les cercles ou résidences qui en faisaient partie étaient partagés entre les gouvernements du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, et du Dahomey. Jusqu'ici rien que de très normal. Mais c'est ensuite que le décret introduisait une disposition curieuse. Alors que les cercles rattachés à la Guinée, à la Côte d'Ivoire, et au Dahomey, faisaient partie intégrante de ces colonies au point de vue financier comme à tous les autres points de vue, les cercles rattachés au Sénégal voyaient leurs finances différenciées de celles de la colonie. L'article 4 prévoyait, en effet, que les recettes et les dépenses des cercles ou résidences de l'ancienne colonie du Soudan français rattachés au Sénégal, formaient un budget autonome. Ce budget était arrêté chaque année en conseil privé par le Gouverneur général qui avait l'ordonnancement des dépenses, mais pouvait sous-déléguer les crédits à sa disposition. Il était pourvu à l'exécution des engagements financiers pris par l'ancienne colonie du Soudan, sur les ressources de ce budget spécial.

Pour bien distinguer ce budget de celui du Sénégal, le service de la trésorerie était fait, non par le trésorier payeur de Saint-Louis, mais par un trésorier-payeur affecté spécialement au maniement des fonds relevant de ce budget particulier.

Il est certain que de nombreuses complications ne pouvaient que résulter d'un système qui introduisait la dualité budgétaire dans une colonie où régnait l'unité administrative. Quelle part des dépenses d'administration devait revenir au budget du Sénégal, quelle part à ce budget particulier? c'était là, parmi tant d'autres, une des questions susceptible de donner lieu aux discussions les plus graves, et cela d'autant plus que le Conseil général était en droit de considérer comme une mesure de défiance, le fait d'une organisation qui enlevait à ses délibérations la gestion financière d'une notable partie des territoires composant la colonie.

Le décret de 1899 comportait également une autre disposition non moins importante. Le décret de 1895 avait laissé le Dahomey en dehors de l'organisation nouvelle et du Gouvernement général. Par le décret de 1899 le Dahomey rentrait dorénavant au nombre des colonies relevant du Gouvernement général, chargé de leur imprimer une direction unique.

SECTION II

Le décret du 1^{er} octobre 1902.

Malgré le décret d'octobre 1899, l'œuvre entreprise par la métropole restait inachevée. Ne disposant d'aucun instrument financier qui lui fut propre et put lui donner dans l'ordre administratif une existence indépendante, hors le Sénégal, l'autorité du Gouverneur général sur les autres colonies n'était qu'apparente. C'est ce que constatait un rapport de M. Doumergue, Ministre des colonies : « ...Hors la direction politique et militaire des colonies placées sous son autorité, le Gouverneur général reste étranger à la gestion intérieure de leurs intérêts. Abstention forcée d'autant plus regrettable, qu'elle se produit à une époque où l'essor économique des possessions de l'A. O. F. prend une importance réelle, manifestée par un développement commercial dont la valeur totale en 1901 a dépassé 160 millions de francs, par un accroissement des recettes budgétaires, enfin par l'exécution ou le projet de grands travaux d'utilité générale.

Dans ces circonstances, j'ai pensé que le moment était venu de donner au Gouverneur général de

l'A. O. F. des moyens d'action directs au service d'une autorité plus étendue. Avant tout, entre nos possessions, le Gouverneur général doit tenir le rôle d'un arbitre supérieur dont l'intervention ne puisse être jamais, en matière administrative ou politique, ni écartée, ni contestée. Mais cette haute responsabilité et ce pouvoir conciliateur ne se justifient et ne se peuvent librement exercer, qui si le Gouverneur général dispose de ressources budgétaires dans l'intérêt commun de nos possessions. Il est non moins désirable d'ailleurs, que le Gouverneur général de l'A. O. F. pour mieux assurer l'entière indépendance du contrôle qui lui appartient, évite le plus possible d'assumer lui-même l'administration spéciale et directe d'un des territoires placés sous son autorité... »

Le décret du 1^{er} octobre 1902 pris en exécution de ce rapport, disposait que le Gouvernement général comprenait dorénavant : 1° la colonie du Sénégal à laquelle cessaient d'être rattachés les pays de protectorat ; 2° la colonie de la Guinée française ; 3° la colonie de la Côte d'Ivoire ; 4° la colonie du Dahomey. (Ces trois dernières colonies avec leurs limites actuelles.)

Les pays de protectorat dépendant du Sénégal, et les territoires du Haut-Sénégal et du Moyen-Niger, étaient désormais groupés en une unité administrative et financière nouvelle, sous le nom

de « Territoires de la Sénégambie et du Niger ».

Le Gouverneur général était assisté d'un conseil de Gouvernement dont la composition devait être ultérieurement déterminée, et particulièrement, dans ses attributions financières, d'un secrétaire général du Gouvernement général. Le Gouverneur général avait sa résidence à Dakar.

Les colonies et territoires composant le Gouvernement général de l'A. O. F., gardaient leur autonomie administrative et financière dans les conditions suivantes : les colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, et du Dahomey, étaient administrées chacune, sous la haute autorité du Gouverneur général, par un Lieutenant-Gouverneur assisté d'un secrétaire général.

Le Gouverneur général administrait directement les territoires de la Sénégambie-Niger. Il était assisté spécialement, à cet effet, par un Conseil d'administration.

Les budgets des colonies et territoires de l'A. O. F., étaient arrêtés par le Gouverneur général en conseil de Gouvernement, et approuvés par décret rendu sur la proposition du Ministre des colonies.

Les dépenses du Gouvernement général, du contrôle, des directions générales, des services communs et d'intérêt général, étaient inscrites dans une section spéciale du budget des territoires

de la Sénégambie-Niger. Le budget de ces territoires était alimenté par les recettes de toute nature perçues dans ces territoires, et par des contributions des colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, et du Dahomey. Le montant de ces contributions était annuellement fixé par le Gouverneur général en conseil de gouvernement, et arrêté par le décret appratif du budget.

Chaque Lieutenant-Gouverneur était, sous le contrôle du Gouverneur général, ordonnateur du budget de la colonie qu'il administrait.

Le Gouverneur général avait l'ordonnancement des dépenses du budget des territoires de la Sénégambie-Niger.

De par les contributions que versaient les diverses colonies de l'A. O. F., le Gouvernement général se trouvait donc en possession de ressources lui appartenant et dont il pouvait disposer au gré de l'intérêt commun. Le Gouvernement général était maintenant quelque chose de palpable, un organisme doué d'une personnalité et d'une vie propre, capable de donner réellement aux colonies et aux territoires de l'A. O. F. une cohésion plus parfaite, une direction d'ensemble et une concentration de leurs ressources. Cette physionomie nouvelle, du Gouvernement général, allait rendre possible la réalisation d'emprunts dont les fonds devaient être employés à l'exécution

d'importants travaux publics d'intérêt général. Aussi, dès le 5 juillet 1903, une loi venait autoriser le Gouvernement général à contracter un emprunt de 65 millions de francs pour exécuter divers travaux d'utilité publique et d'intérêt général. La réalisation de chacune des différentes parties de l'emprunt à contracter, dont les conditions étaient soumises à l'approbation du Ministre des colonies et du Ministre des finances, était autorisée par décret rendu sur la proposition des mêmes Ministres. L'annuité nécessaire pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt, était inscrite obligatoirement au budget où figuraient les dépenses et les recettes propres au Gouvernement général de l'A. O. F. Le paiement en était garanti par la métropole.

§ 1^{er}. — *Ses conséquences. — Les critiques qu'il soulevait.*

Il est évident qu'une fois engagée dans cette voie, la métropole ne pouvait s'en tenir au décret du 1^{er} octobre 1902. Ce n'est pas avec les seules contributions fournies par les colonies, que le Gouvernement général pouvait faire face aux lourdes charges qu'il assumait. Il eut été alors obligé de réclamer des contributions telles, qu'elles n'auraient pas manqué de soulever les plus vives

protestations. Le Gouvernement général rencontrait d'ailleurs déjà un mauvais vouloir très accentué, même de la part des Lieutenants-Gouverneurs, qui voyaient d'un très mauvais œil le décret de 1902 raffermir une institution, qui venait cette fois singulièrement réduire leur liberté d'allure et leur initiative individuelle. Le Gouvernement général avait de plus à sa porte la colonie du Sénégal, qui mieux à même de parler haut du fait d'une assemblée électorale, ne cessait depuis 1899 de formuler les protestations les plus véhémentes, et les critiques les plus acerbes contre une institution qui la mettait en tutelle. Il faut voir avec quelle âpreté le Conseil général défendait ce qu'il croyait être ses prérogatives, et disputait au Gouvernement général un contingent qu'il ne versait qu'à regret.

La discussion portait tant sur la quotité que sur le caractère facultatif du contingent. Nous ne saurions mieux faire, d'ailleurs, que citer le discours que M. H. Devès prononça lors de la discussion du budget pour 1903. La citation paraîtra dépasser peut-être toute proportion, nous n'avons pas cru, malgré cela, devoir la raccourcir davantage, tant elle donne une idée exacte de l'état d'esprit qui régnait au sein du Conseil général... « Soit par ignorance de nos droits, soit à cause de la hâte que nous apportons dans nos travaux, soit enfin par abandon

né d'un scepticisme plutôt malheureux, nous avons laissé s'implanter dans notre budget un certain nombre de dépenses qui ne nous regardent à aucun titre. Ce scepticisme, Messieurs, je l'ai entendu professer trop souvent dans cette assemblée. Il est mauvais, car il conduit aux pires renoncements. Jamais un pouvoir délibérant ne doit abandonner ses droits. Jamais il ne devrait laisser supposer qu'il est capable d'y renoncer sans lutte. Dans un pays de suffrage universel tout pouvoir délibérant possède en lui une force, un prestige qu'il puise dans l'opinion souveraine, raison d'être, source de tous les pouvoirs. Il en est l'expression la plus directe, la plus haute. Il jouit donc de prérogatives et d'attributions que le pouvoir exécutif ne peut lui enlever sans porter une grave atteinte au principe de la souveraineté du peuple...

... Je fais allusion aux dépenses incristes à l'article 2 du chapitre I^{er}, au contingent à verser au budget du Gouvernement général. En 1902, le Gouvernement général nous demandait un contingent qui s'élevait à 4.130.000. Très libéralement l'autorité indiquait le détail de cette somme, et notre contingent était ainsi justifié dans son ensemble comme dans ses détails. Il n'en est plus de même aujourd'hui. Le budget, qu'on vous présente, comporte les mêmes sommes, mais avec des augmentations sur lesquelles l'exposé des motifs ne

s'explique que pour les constater. Il y a là, Messieurs, un danger que je tiens à signaler. Il y a danger : 1° parce que la dépense est rangée dans la catégorie des dettes exigibles ; 2° surtout parce que cette subvention, qui dans notre esprit était compressible, devient au contraire très extensible... On nous avait dit que certaines dépenses disparaissant du budget du Gouvernement général, disparaîtraient par voie de conséquence du contingent qui nous est réclamé. Le principe de la compressibilité était donc admis, nous y comptions. Aussi, grand doit être notre étonnement de voir qu'en place de réduction, on nous présente des aggravations de charges sans aucune justification. Parmi les dépenses qui forment le contingent, il en est qui ne feront pas toujours nécessairement partie du budget général. Le jour où l'Assemblée voudra les reprendre, elles disparaîtront de ce budget pour réintégrer le nôtre. Mais pouvons-nous reprendre ces dépenses ? Oui, nous le pouvons. Rien et rien dans l'organisation du Gouvernement général ne nous le défend. Nous pouvons reprendre, par exemple, la solde des Administrateurs quand il nous faudra en avoir à nous, et ce moment ne me semble pas éloigné, car c'est un besoin qui s'impose déjà. Les Administrateurs dont nous supportons cependant la solde intégrale, ne s'occupent, le fait est notoire, que des affaires du Gouvernement général

et de la Sénégambie-Niger. Ils se désintéressent absolument des nôtres. Les Administrateurs étant les agents exclusifs du Gouvernement général, il est donc naturel que la pensée nous vienne d'avoir les nôtres bien à nous... Dans ce cas rien ne nous obligera à laisser au budget général la somme de 179.000 francs que nous lui versons pour la solde d'administrateurs et d'interprètes sensés à notre service, mais qui n'y sont pas en réalité...

Une deuxième somme que nous pouvons reprendre est celle de 39.600 francs destinée aux pensions des chefs maures. Nous pouvons la reprendre en ce sens que du jour où le Gouvernement général n'aura plus à payer des pensions aux Chefs Maures, le crédit alloué dans ce but devra être défalqué du Budget. On ne comprendrait pas qu'une dépense qui a été imposée au budget du Sénégal, à la suite de circonstances particulières, continue à être payée par ce budget à titre de contingent ou pour tout autre motif, lorsque la cause de cette dépense disparaît. Par conséquent, Messieurs, l'intangibilité de certaines sommes comprises dans le contingent que nous versons au budget du Gouvernement général ne nous est pas démontrée. Par suite, le contingent est lui-même compressible... »

Se plaçant au point de vue du caractère obligatoire donné au contingent versé au budget général

l'orateur continuait ainsi : « Pourquoi inscririons-nous la somme aux dépenses obligatoires ? Je puis me tromper, mais j'estime qu'aucun texte, à ma connaissance, ne justifie ce mode d'inscription au budget.

Prenez le décret organique du Gouvernement général, vous n'y trouverez absolument rien qui nous y oblige. Voici en effet ce que je lis à l'article 7 :

Art. 7. — Les budgets des Colonies et Territoires de l'A. O. F., établis conformément à la législation en vigueur, sont arrêtés par le Gouverneur général en Conseil de Gouvernement et approuvés par décret rendu sur la proposition du Ministre des Colonies. Les dépenses du Gouvernement général, du contrôle, des directions générales, des services communs et d'intérêt général, sont inscrites dans une section spéciale du budget des Territoires de la Sénégambie-Niger.

Le Budget des dits territoires est alimenté par les recettes de toute nature perçues dans ces territoires, et par des contributions des colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, et du Dahomey. Le montant de ces contributions sera annuellement fixé par le Gouverneur général en Conseil de Gouvernement et arrêté par le décret approbatif du Budget.

Eh ! bien, y a-t-il dans ce texte quelque chose

qui nous force à inscrire cette dépense dans la colonne des Dépenses obligatoires? Rien, pas une expression, pas un mot. Remarquez, en outre, qu'il est question de contribution et non de contingent, comme le porte notre budget, deux termes de valeur bien différente ainsi que vous allez le voir.

Pour nous imposer un contingent, il faudrait oublier que le Conseil général, est lui aussi régi par des textes déjà anciens. L'art. 30 de son décret constitutif prévoit les conditions dans lesquelles des contingents peuvent nous être imposés. Cet article s'exprime ainsi :

Art. 39. — Des subventions peuvent être accordées à la colonie sur le budget de l'Etat.

Des contingents peuvent lui être imposés jusqu'à concurrence des dépenses civiles maintenues au compte de l'Etat par l'article ci-dessus, et jusqu'à concurrence des suppléments coloniaux de la gendarmerie et des troupes.

La loi annuelle des finances règle la quotité de la subvention accordée à la Colonie ou du contingent qui lui est imposé.

La seule modification apportée à ce texte l'a été par la loi des finances du 13 avril 1900, qui a mutilé nos prérogatives. En vertu de cette loi, le droit de nous imposer des contingents n'appartient plus au Ministre, mais au Parlement. Donc le terme de contingent employé dans le budget est absolument

impropre, et ne saurait en aucun cas revêtir la dépense du caractère obligatoire.

Un contingent versé au budget de la Sénégambie-Niger ferait double emploi avec celui que nous a imposé l'État, en vertu de la loi de Finances du 13 avril 1900.

Vous voyez, par conséquent. Messieurs, que ni cette loi ni le décret du 1^{er} octobre 1902 ne nous font une obligation d'inscrire aux dépenses obligatoires la contribution en faveur du Gouvernement général... »

Il n'y avait pas seulement que le contingent à fournir au budget général qui éveillaient des critiques, indice d'une hostilité marquée contre le Gouvernement général. Mais l'institution du Gouvernement général elle-même faisait l'objet d'attaques directes. Déjà, dès 1895, on avait mené une campagne assez vive contre la nouvelle création. Cependant les colonies s'étaient accommodées avec assez de philosophie, d'une institution qui, dépourvue de tout instrument financier et chargée seulement de la haute direction politique, exerçait une tutelle beaucoup plus nominale qu'effective, et laissait leur autonomie et leur liberté à peu près intacte. Mais du jour où le décret de 1902 vint insuffler la vie à cet organisme et lui fournit le moyen de donner corps à ses idées et à ses projets en le dotant d'un budget, du jour où les colonies se virent en

quelque sorte mises en tutelle par l'obligation de fournir un contingent et de faire approuver leur budget, les protestations se firent plus nombreuses et plus fortes. Nous en trouvons l'écho dans les délibérations du Conseil général du Sénégal. Dans la session 1903 un conseiller toujours M. H. Devès s'exprimait ainsi : «... Le moment me paraît venu d'apprécier sous le rapport des relations qu'il a avec nous, cet organisme introduit depuis 1895 dans notre vie politique. Je ne l'ai pas fait plus tôt, on aurait dit que je n'accordais aucun crédit à la nouvelle création, qu'il fallait la laisser vivre, fonctionner quelques temps avant de la juger. Cette réserve je me la suis imposée jusqu'à ce jour, voulant apprécier une œuvre à ses résultats.

Il me semble qu'après 7 ans de fonctionnement on peut juger une institution, surtout au lendemain d'une transformation profonde comme celle que le décret du 1^{er} octobre 1902 a introduit dans ses rouages...

Le décret de 1902, Messieurs, a profondément modifié la situation qui nous était faite par le décret de 1895, instituant un Gouvernement général de l'A.O.F. Le décret de 1895 avait déjà soulevé de nombreuses critiques, et l'illustre Gouverneur Bal-lay n'avait pas été le dernier à mener une campagne assez vive contre la nouvelle création qui menaçait

son œuvre dans la Guinée. Il ne voulait pas du Gouvernement général, craignant que celui-ci n'absorbât entièrement les colonies du Sud, dont le développement économique s'opérait avec tant de régularité sous l'influence du régime auquel elles étaient soumises depuis dix ans.

Ces colonies jouissaient de leur entière autonomie administrative et financière. Aucune influence ne venait gêner celle de leurs Gouverneurs, seuls responsables de leur bonne gestion devant le Ministre. On comprend donc que M. Ballay, maître chez lui, poursuivant méthodiquement le but qu'il s'était tracé, ait accueilli sans enthousiasme ce Gouvernement général, qui était peut-être la ruine de ses projets les plus chers en Guinée.

Le décret de 1895 n'apportait pas cependant un changement profond dans l'organisation des colonies qui allaient constituer l'A.O.F. Les Gouverneurs conservaient tous leurs pouvoirs. Au-dessus d'eux se trouvait seulement un chef chargé de réaliser l'unité politique que le Gouvernement de la Métropole entendait faire régner dans son domaine Ouest-Africain. Telle était la conception de M. Chautemps.

La situation n'est plus la même aujourd'hui. Le décret du 1^{er} octobre 1902 a profondément modifié le régime des colonies du groupe de l'A.O.F., qui se trouvent dépendre très étroitement maintenant du

Gouverneur général. Les liens qui les attachent ne sont plus uniquement politiques, ils sont administratifs et financiers. L'autonomie qui avait fait la prospérité de chaque colonie, leur sera mesurée par le Gouverneur général. Il peut resserrer ou relâcher le lien à sa volonté, limiter à son gré l'initiative des Lieutenants-Gouverneurs. Tout dépend aujourd'hui de la personnalité qui occupe les hautes fonctions de Gouverneur général.

En ce qui concerne le Sénégal la situation est restée la même, car c'est nous qui avons le plus perdu avec le décret de 1895.

Le Gouverneur général était en même temps Gouverneur de la colonie. Cette dualité d'attributions ne lui permettait pas de se consacrer au Sénégal comme il était à désirer. Plus près du soleil nous avons été négligés par la force des choses. Mais la conception Chautemps nous laissait au moins les mains libres. Nous étions sacrifiés, mais au moins notre Gouverneur avait tous les pouvoirs de la fonction.

L'organisation de 1902 nous donne un Gouverneur, mais un Gouverneur auquel on a enlevé tous ses pouvoirs, qui dépend plus étroitement encore du Gouverneur général résidant dans la colonie et appelé, par ce fait même, à s'immiscer dans nos affaires.

Je disais que la situation n'était pas bien changée. Je me trompe, elle s'est aggravée, et l'aggravation réside surtout dans la création, à nos portes, d'une administration propre dont les besoins seront opposés aux nôtres... »

CHAPITRE III

LE DÉCRET DU 18 OCTOBRE 1904

Telles étaient les critiques, que le décret de 1902 éveillait au sein du Conseil général du Sénégal. Pour lutter contre cet état d'esprit, la métropole était fatalement amenée à renforcer d'abord les pouvoirs du Gouvernement général, pour en faire exclusivement un organe de direction et de contrôle, à le doter ensuite d'un instrument financier plus puissant et plus indépendant, afin de pourvoir aux dépenses d'intérêt commun sans avoir à compter uniquement sur des ressources que lui disputaient si âprement les colonies du groupe.

Il fallait de plus, dans un autre ordre d'idées, représenter réellement la personnalité civile de l'A.O.F. vis-à-vis des porteurs de titre de l'emprunt de 1903, et des souscripteurs futurs des emprunts éventuels ; seule la création d'un budget général de l'A. O. F., alimenté par des ressources lui appar-

tenant, répondait à ce besoin. C'est dans ce sens que le décret du 18 octobre 1904 est venu réformer celui du 1^{er} octobre 1902.

§ I. — *Son organisation.*

En premier lieu, pour bien assurer l'indépendance du Gouverneur général, celui-ci est déchargé de l'administration spéciale et directe des territoires de la Sénégambie-Niger qui ont été réorganisés ainsi. Les territoires civils situés au delà de Kayes, c'est-à-dire ceux du Haut-Sénégal et du Moyen-Niger, sont devenus une véritable colonie constituée dans la forme commune. Cette colonie est appelée colonie du Haut-Sénégal et du Niger, et a son chef-lieu à Bammako.

Les cercles situés en deça de Kayes ou pays de protectorat, sont rattachés à la colonie du Sénégal et placés sous l'autorité du Gouverneur, tout en conservant leur administration et leur budget distinct correspondant à leur caractère propre de pays de protectorat.

Enfin, les territoires maures de la rive droite du Sénégal soumis à notre protectorat, ont été dotés sous le nom de territoire civil de la Mauritanie, d'une administration particulière, adaptée spécialement à des populations, dont l'organisation politique et sociale diffère essentiellement de celle des

habitants du Sénégal proprement dit. Cette administration est placée sous l'autorité d'un commissaire du Gouvernement général, chargé de la gestion du budget du territoire civil de la Mauritanie, formant un budget annexe du budget général.

Le Gouvernement général de l'A. O. F. se compose donc aujourd'hui : 1° du Sénégal et des pays de protectorat qui lui sont rattachés, 2° de la Guinée, 3° de la Côte d'Ivoire, 4° du Dahomey, 5° du Haut-Sénégal et Niger, 6° du territoire civil de la Mauritanie.

Ces colonies gardent leur autonomie administrative dans les mêmes conditions qu'en 1902, c'est-à-dire qu'elles sont administrées par un Lieutenant-Gouverneur assisté d'un secrétaire général et d'un conseil d'administration. Quant à leur autonomie financière elle a été singulièrement diminuée par la grosse innovation du décret, la création d'un budget général alimenté par des ressources propres.

Les dépenses d'intérêt commun à l'A. O. F. sont inscrites à un budget général arrêté en conseil de Gouvernement par le Gouverneur général, et approuvé par décret rendu sur la proposition du Ministre des colonies. Ce budget pourvoit aux dépenses : 1° du Gouvernement général et des services généraux, 2° du service de la dette, 3° de l'inspection mobile des colonies, 4° des contributions à

verser à la métropole, 5° du service de la justice française, 6° des travaux publics d'intérêt général, dont la nomenclature est arrêtée chaque année par le Gouverneur général en Conseil de Gouvernement, et approuvé par le Ministre des colonies, 7° aux frais de perception des recettes attribuées au budget général.

Ce budget est alimenté : 1° par les recettes propres des services mis à sa charge 2° par le produit des droits de toute nature, à l'exception des droits d'octroi communaux, perçus à l'entrée ou à la sortie dans toute l'étendue de l'A. O. F. sur les marchandises et sur les navires. Le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception de ces droits, sont à l'avenir établis par le Gouverneur général en Conseil de gouvernement et approuvés par décret en Conseil d'Etat. Le budget général peut, en outre, recevoir des contributions des budgets des diverses colonies de l'A. O. F., ou leur attribuer des subventions.

Le montant de ces contributions et subventions est annuellement fixé par le Gouverneur général en Conseil de gouvernement, et arrêté par l'acte portant approbation des budgets.

Le Gouverneur général est ordonnateur du budget général. Il peut confier ce pouvoir par délégation spéciale au secrétaire général. Il peut de même déléguer les crédits du budget général aux Lieute-

nants-Gouverneurs. Le trésorier-payeur du Sénégal est en même temps trésorier-payeur de l'A. O. F.

§ II. — *Les conséquences du décret. — L'opposition dont il a été l'objet.*

Telle est la nouvelle organisation résultant du décret du 18 octobre 1904. La métropole s'est évertuée à présenter cette réforme entourée de miel et de sucre, célébrant dans des rapports presque lyriques, « cette organisation nouvelle en matière coloniale, qui sauvegarde l'autonomie budgétaire des colonies, tout en laissant à l'organe de contrôle et de direction siégeant à Dakar, le rôle de présider à un développement économique harmonieux des divers territoires placés sous sa dépendance ».

Malgré tous ces efforts de style, on ne peut nier que l'autonomie financière et l'économie budgétaire des colonies du groupe, ont été profondément modifiés par le décret de 1904. Il en est une, par dessus toutes les autres, qui s'est trouvée atteinte dans ses œuvres les plus vives, c'est le Sénégal. Certainement, les autres colonies se sont bien senties touchées. Des Lieutenants-Gouverneurs qui ne sont plus que des agents du gouvernement général, un budget dépouillé d'une source de recettes qui faisait le fond même de ce budget, toutes ces mesures sont autant de coups portés à leur autonomie.

Elles sont peut être en droit de regretter l'époque où les Gouverneurs doués d'une large initiative, pouvaient souvent exercer d'admirables talents, parce que placés sur les lieux ils étaient mieux à même d'apprécier les besoins locaux qu'un organe porté à administrer par voie de généralisation, et dont l'éloignement est rendu plus sensible encore du fait de la difficulté des communications. Malgré cela, il n'y a là après tout qu'une simple mesure administrative, dans ce sens que des pouvoirs appartenant à des gouverneurs particuliers et à des Conseils d'administration, ont été attribués à un Gouverneur général et à un Conseil de gouvernement. L'opération se réduit à un transfert de puissance d'un élément, à un autre élément de même nature et de même origine. Des pouvoirs appartenant à des fonctionnaires ont été tout simplement transmis à d'autres fonctionnaires.

Mais le Sénégal, lui, possède une assemblée élue, représentant les contribuables, un Conseil général qui depuis 1879 prend part au Gouvernement de la colonie. C'est là une autorité qui se dresse en face de l'autorité administrative pour défendre les intérêts de la colonie le cas échéant.

On comprend, dès lors, que les dispositions du décret du 18 octobre 1904 aient constitué à l'égard du Sénégal des mesures autrement graves qu'à l'égard des autres colonies de l'A. O. F. Le conflit

était donc inévitable entre la métropole et une Assemblée forte de ses droits et de ses traditions. L'éminent professeur, M. Girault, en donne excellemment les raisons en ces termes (1). « ...Le Sénégal était une vieille colonie française depuis bientôt trois siècles. L'ordonnance royale du 7 septembre 1840, qui avait organisé son gouvernement, avait été copiée, sauf quelques différences de détail, sur le modèle fourni par les grandes ordonnances qui, sous le règne de Charles X, avaient organisé les gouvernements de l'Ile Bourbon, des Antilles et de la Guyane. L'organisation du Sénégal avait évolué dans le même sens que celle de ces vieilles colonies. Comme elles, le Sénégal avait bénéficié de toutes les mesures libérales et assimilatrices qui, jusqu'à la création du Ministère des colonies, ont caractérisé la politique coloniale de la troisième République. Un décret du 4 février 1879 avait donné au Sénégal un Conseil général. Des institutions municipales avaient été organisées par décret, d'abord à Saint-Louis et à Gorée (1872), puis à Rufisque (1880) et à Dakar (1887), et la plupart des dispositions libérales contenues dans notre grande loi municipale du 5 avril 1884 avaient été étendues à ces communes du Sénégal. Cette colonie qui, sous la seconde République, avait été

(1) Girault, Les décrets du 18 octobre 1904 et le Conseil général du Sénégal.

déjà représentée à la Constituante, puis à la Législative, obtint de nouveau en 1879 (loi du 8 avril) le droit de nommer un député. Le pouvoir métropolitain avait fait tout ce qui dépendait de lui pour faire naître et développer un esprit public dans cette colonie. Le Sénégal était ainsi devenu un véritable morceau de la France aux portes de l'Afrique.

C'est par cette porte que l'influence française a passé... La colonie du Sénégal a été la base première qui a permis à la France d'étendre sa domination sur ces immenses régions...

Quand l'œuvre politique de pénétration eut été achevée, lorsque les diverses colonies françaises de l'Ouest-Africain eurent été soudées de façon à former sur la carte un bloc unique, l'idée devait venir naturellement de les grouper sous une même direction, et l'on créa le Gouvernement général de l'A. O. F. La colonie du Sénégal allait dès lors devenir la victime de cette expansion de la France en Afrique qu'elle avait permise, et à laquelle elle avait toujours travaillé. L'ironie du destin lui réservait cette récompense.

D'une part, en effet, le Sénégal n'est plus pour le Gouverneur général de l'A. O. F. qu'une partie d'un tout beaucoup plus vaste. C'est même pour lui la partie la moins intéressante, parce que c'est là où il reste le moins à faire. L'intérêt particulier

du Sénégal, ne saurait donc entrer un instant en balance à ses yeux avec l'intérêt général de l'A. O. F.... D'un autre côté l'existence d'un Gouvernement général entraîne, logiquement, fatalement, l'application à toutes les colonies qui composent l'A. O. F., d'un certain nombre de règles communes et uniformes, règles de plus en plus nombreuses au fur et à mesure que progresse l'œuvre de centralisation. Or, comment les mêmes règles pourraient-elles s'adapter aux besoins d'une vieille colonie, où l'influence européenne s'est exercée depuis trois siècles, et à ceux des immenses régions qui, il y a un quart de siècle, étaient encore à peine connues, et qui ne font que naître à la civilisation ? Pour faire marcher le Sénégal du même pas que les colonies voisines, il faut commencer par la faire retourner en arrière, et c'est là que gît la difficulté. La tâche du Gouvernement général serait sans doute beaucoup plus facile, si la ville de Saint-Louis n'était française que depuis trente ans. Mais l'histoire ne se refait pas.

Voilà pourquoi le conflit entre le Gouvernement général de l'A. O. F. et la colonie du Sénégal était inévitable. Il a éclaté au sujet d'une question qui, dans tous les pays, est considérée comme fondamentale ; il s'agit des droits d'une assemblée élue en matière budgétaire... »

On comprend dès lors pourquoi, si le décret de

1902 avait déjà soulevé au sein du Conseil général du Sénégal de vives critiques, le décret du 18 octobre 1904 y a soulevé de véritables tempêtes. Les discussions les plus aigres, les attaques les plus violentes, les propositions les plus graves, se sont données libre carrière dans les débats d'une assemblée menacée dans son existence : « Votre budget presque entier passe aux mains du Gouvernement général, disait un conseiller, vous êtes maintenant réduits à rien et j'avais bien raison de le dire, c'est la suppression pure et simple du Conseil général. »

Aussi dès l'ouverture de la session 1904, le Lieutenant-Gouverneur s'efforce-t-il, dans son discours, de calmer l'effervescence des esprits : « Il serait trop facile pour nous, que ce discours d'ouverture se bornât à un échange de compliments, et à la constatation que vous n'avez pas plus de désirs à exprimer que nous n'avons d'explications à vous donner. Pourquoi nous dissimuler qu'il n'en est rien ? Depuis la dernière session est intervenu le décret du 18 octobre 1904, et ce décret n'a pas été sans provoquer chez vous quelques appréhensions, qui ont eu pour résultat une déception momentanée et un mécontentement passager. A s'en tenir à la lettre de ces actes officiels (mais n'oublions pas que l'esprit seul vivifie), il semble, en effet, que vous perdiez quelques-unes de vos prérogatives, et que ce pouvoir de contrôle, auquel vous avez le droit

de tenir, vous échappe en partie. Vous en avez eu l'impression, vous l'avez dit et vous avez bien fait de le dire, car à quoi servirait de taire des critiques qui créeraient entre l'administration et vous, un malaise et un malentendu qui ne profiterait à personne ?

Mais cette concession une fois faite, ne nous en tenons pas aux apparences et examinons de près la situation nouvelle en allant au fond des choses.

Tout d'abord quelles sont les prérogatives dont vous êtes dépouillés ? Non, certes, celle de prendre l'initiative des dépenses, puisque la loi de finances de 1900 vous l'avait déjà refusée ; pas davantage celle de statuer en matière de douanes, puisqu'en vertu des articles 34 et 35 du décret du 4 février 1879 et du § 3 de l'article 33 de la loi déjà citée (1900), vous n'avez que le droit de voter le tarif des taxes et contributions locales, exception faite de ces mêmes droits de douane ; non plus enfin celle de voter vos recettes ordinaires, ni d'exercer votre droit d'examen et de contrôle, puisque le décret n'en discute nullement la complète légitimité. Alors en quoi votre autorité est-elle amoindrie ? Il est vrai que les recettes de douane, qui atteignaient aux budgets précédents le chiffre anormal de 4.000.000 de francs environ, ne figurent plus à l'article 1^{er}. Mais votre budget n'a plus à assurer le paiement d'une somme de plus de

1.600.000 francs au Gouvernement général; il n'a plus la charge de la solde du personnel et l'entretien du matériel des douanes, qui vous coûtaient annuellement 300.000 francs, ni l'entretien de la justice européenne qui exigeait le tiers de cette somme. D'autre part, un simple coup d'œil jeté sur le projet de budget vous démontrera que, dès cette année, le Gouvernement général contribue pour plus de 1.100.000 francs aux dépenses de la colonie. Que reste-t-il donc de toutes vos craintes? Votre contrôle? il est intact; votre droit de voter le budget? il est entier; vos ressources? le Gouvernement général vous assure que rien ne sera diminué dans votre organisation et dans le fonctionnement des services de la colonie... »

Malgré toute cette dialectique pour donner à la réforme de 1904 un aspect anodin, et prévenir des protestations fort compréhensibles, le nouveau décret n'en n'a pas moins entraîné pour le Sénégal les conséquences les plus graves. Il est vraiment curieux de voir le Lieutenant-Gouverneur, s'efforcer de démontrer au Conseil général qu'il doit presque des remerciements au décret de 1904, qui le décharge du souci de voter et d'aménager une recette de 4.000.000 de francs.

Vous vous plaignez, semble-t-il dire, alors que vous n'avez plus la charge, ni du contingent, ni du service des douanes et de la justice européenne, et

que le Gouvernement général vous accorde libéralement 1.400.000 francs. Mais, si le conseil général a poussé les hauts cris c'est précisément parce qu'il n'a plus à payer ce contingent, ces frais de justice, ces frais de douane. Il ne demande pas mieux lui que d'ouvrir sa bourse, car la chose supposerait qu'on la lui laisse remplir. Et puis, du moment où il paierait, il pourrait du moins discuter, et nous avons vu avec quelle conscience et quelle ardeur il s'en acquitte. Que cette ardeur soit gênante, qu'elle risque de tourner à la parcimonie, et de troubler le bon fonctionnement du Gouvernement général, ceci est une autre question. Mais c'est une singulière ironie que d'affirmer qu'il n'y a pas là une diminution d'autorité, et une atteinte sensible aux attributions financières dont le Conseil général jouit depuis longtemps.

Il est assez naturel qu'une Assemblée, à qui on a enlevé les $\frac{4}{5}$ de ses ressources, et qui se trouve dans la situation bizarre d'être subventionnée par un organe qu'elle subventionnait la veille, se défende avec toute son énergie.

M. Girault, à qui nous aurons recours bien des fois et bien longuement encore pour le plus grand bien d'un exposé quelque peu confus, analyse ainsi les résultats du décret de 1904 : (1)...

(1) Girault. Les décrets du 18 octobre 1904 et le Conseil général du Sénégal.

« Le contingent à verser par la colonie du Sénégal s'élevaient en 1904 à 1.671.726 francs. Cela faisait déjà une jolie somme, que le conseil général se trouvait obligé de prélever tout d'abord, bon gré mal gré, pour payer les dépenses du Gouvernement général : elle représentait plus du quart des recettes ordinaires de la colonie dont le budget s'élevait alors à 5.710.916 francs. C'était une lourde charge, sans doute, mais le principe du vote de l'impôt continuait à être respecté. Toutes les taxes étaient discutées, votées, comme par le passé, par le Conseil général. La colonie pouvait sans doute regretter l'accroissement progressif des charges à elles imposées par suite du développement pris par le Gouvernement général, mais aucune garantie essentielle ne lui était enlevée.

La situation a été modifiée du tout au tout par le décret du 18 octobre 1904...

En ce qui concerne les recettes affectées au budget de l'A.O.F. le principe de droit public, d'après lequel l'impôt doit être consenti par les représentants des contribuables, est complètement écarté. D'après l'art. 7, « le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception de ces droits seront à l'avenir établis par le Gouvernement général en Conseil de Gouvernement, et approuvés par décret en Conseil d'Etat ». Or, le Conseil de Gouvernement est une Assemblée, composée en très grande majorité de

fonctionnaires, où l'on ne rencontre qu'un seul représentant élu de la population, savoir, le président du Conseil général du Sénégal. Un récent décret a admis, il est vrai, le député du Sénégal et les délégués élus des diverses colonies de l'A.O.F. à siéger avec voix délibérative au sein du Conseil de Gouvernement, lorsqu'ils se trouvent de passage au sein du Gouvernement général. Mais cette concession plus théorique que pratique, ne change pas grand'chose en fait à la situation antérieure. C'est ce qui fait, au fond, la gravité de la mesure prise en 1904. Les $\frac{4}{5}$ du produit des impôts perçus au Sénégal échappent au contrôle des représentants de la population. Les attributions qui appartenaient auparavant au Conseil général du Sénégal vont, non à une autre Assemblée élue, mais à une réunion de fonctionnaires. Les droits perçus à l'entrée et à la sortie sur les marchandises et sur les navires cessent d'être une contribution librement consentie, pour devenir un tribut imposé. Sans doute il en était et il en est encore ainsi dans nombre d'autres colonies, notamment dans les autres parties de l'A.O.F., tels que la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Dahomey qui n'ont jamais eu d'assemblée locale élue. Mais il y a quelque chose de particulièrement grave à supprimer certaines libertés fondamentales, certaines garanties essentielles, quand on les a une fois accordées, et le droit pour une population de

participer, par l'intermédiaire de ses représentants, à l'établissement de l'impôt, est à coup sûr de celles là... »

M. Girault fait ensuite remarquer l'anomalie du décret de 1904 qui attribue au budget de l'A.O.F. des recettes inférieures à celles nécessaires pour faire face aux dépenses du moins dans le présent : « La preuve, dit-il, c'est que l'A.O.F. accorde, aux diverses colonies qui la composent, des subventions dont le total s'élève à 4.659.000 francs. Le Sénégal reçoit 969.500 francs. La Mauritanie 200.000 ; la Côte d'Ivoire 1.300.000, le Dahomey 2.170.000. Par contre il est vrai, le Haut Sénégal et le Niger versent au budget général une contribution de 500.000 francs, et les pays de protectorat du Sénégal une contribution de 700.000 francs. La Guinée ne reçoit rien, mais ne verse rien. Si l'on fait la balance de ces subventions et de ces contributions, on s'aperçoit que les recettes de l'A.O.F. dépassent ses dépenses de plusieurs millions exactement de 4.659.500 — 1.200.000 — 3.459.500 fr. au budget de 1905. On a donc enlevé au Sénégal les ressources dont on n'avait même pas besoin pour permettre à l'A. O. F. d'équilibrer son budget... »

Avant 1904 c'était le Sénégal qui subventionnait le Gouvernement général, aujourd'hui c'est le Gouvernement général qui subventionne le Sénégal.

Si le Conseil général a conservé la même lati-

tude en ce qui concerne les dépenses, il n'est plus le maître des recettes. Rien ne serait plus facile au Gouvernement général que de lui couper les vivres en diminuant ou même en supprimant la subvention qu'il accorde à la colonie..... On a écarté l'intervention du Conseil général précisément dans la matière où elle constituait un frein, une garantie. On lui permet de dépenser les ressources mises bénévolement à sa disposition, mais on lui enlève le droit de défendre les intérêts des contribuables!..»

§ III. — *Les moyens de résistance. — Le décret de 1904 est illégal.*

Toutes ces conséquences du décret de 1904, les membres du Conseil général du Sénégal, ne les ont que trop bien comprises. Leur mécontentement n'a pas tardé à se manifester sous la forme d'un recours au Conseil d'Etat pour violation de la loi, et sous la forme d'une proposition extrême et quelque peu illégale, celle de voter le budget comme si les décrets du 18 octobre 1904 n'existaient pas. Avant d'aborder les divers considérants sur lesquels le Conseil général base son recours, il serait assez curieux de jeter un rapide coup d'œil sur la proposition qui consiste à ne pas tenir compte des décrets de 1904. Elle est un indice intéressant de l'état d'esprit de certains conseillers qui ont fait

preuve au cours de débats, parfois très violents, d'une énergie et d'une indépendance vraiment admirables.

La commission spéciale, nommée après une discussion si orageuse que le Lieutenant-Gouverneur avait quitté la salle, résume ainsi la question : « Reste la question du vote du budget. Sur ce point la Commission spéciale s'est attachée à peser la valeur des réserves qui seraient faites, dans le cas où le projet de budget tel qu'il est présenté par l'Administration serait voté. Votre commission a conclu à la majorité que ces réserves n'avaient aucune valeur en droit, qu'elles ne pouvaient pas en avoir.

Ces réserves tendraient à établir que le Conseil en discutant et en votant le budget de l'Administration, n'entend pas acquiescer aux dispositions des deux décrets du 18 octobre 1904 qui pèsent sur votre budget et dont vous reconnaissez l'illégalité. Or, Messieurs, étant libres de voter ou de ne pas voter le budget, vous acquiescerez en le faisant à des actes du pouvoir qui sont sans autorité et ne sauraient avoir force de loi. Vous acquiescerez parce que vous ne jouez pas un rôle passif, et le Conseil d'Etat ne manquerait pas de considérer comme une exécution volontaire, le fait d'avoir adhéré à des inscriptions budgétaires résultant d'une application arbitraire, abusive, des lois qui nous régissent.

Qu'est-ce qu'en somme que l'adhésion sinon une exécution sans contrainte, et vous sera-il possible de soutenir que vous avez été contraints et forcés ? La situation dans laquelle vous vous placeriez s'accentuerait d'autant plus qu'aux termes de l'article 43 de son décret constitutif, le Conseil général n'est tenu en aucune façon de voter le budget. Cet article s'exprime, en effet, de la manière suivante : « Si le Conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir voté le budget, le Gouverneur en Conseil privé, l'établirait d'office, et provisoirement les taxes continueraient à être perçues conformément au tarif de l'exercice précédent, etc. »

Vous voyez donc, Messieurs, que le libre arbitre du Conseil général est entièrement réservé, qu'il lui est loisible de voter ou de ne pas voter le budget selon qu'il le juge bon ou mauvais. Par conséquent, s'il vote c'est qu'il adhère, c'est qu'il acquiesce à tout ce qui a été fait dans le budget... Pour conclure la Commission vous propose, Messieurs, d'introduire un recours au Conseil d'Etat, et d'adopter la deuxième partie de la proposition de M. Couchard, c'est-à-dire de voter le budget des dépenses et des recettes sans tenir compte des décrets du 18 octobre 1904, en ce qui concerne le Sénégal... »

Si la Commission fait preuve de l'intention très louable de combattre jusqu'au bout un décret

qu'elle considère comme un abus de pouvoir, le moyen qu'elle indique est, toutefois, parfaitement illégal.

D'abord le décret du 18 octobre 1904 ayant été régulièrement promulgué, le Conseil général doit en tenir compte jusqu'à annulation. Voter le budget ainsi que le propose la commission spéciale, ce serait d'une part inscrire des prévisions de recettes, et d'autre part inscrire des dépenses qui n'appartiennent plus à la colonie, puisqu'ils lui sont enlevés par le décret de 1904. En agissant ainsi le Conseil général irait de plus à l'encontre de la loi, violant et le décret du 4 février 1879 et la loi du 13 avril 1900. Aux termes du décret de 1879, le Conseil général n'a pas le droit de se livrer à des évaluations de recettes pour les inscrire sur le budget, c'est-à-dire d'établir le budget sans la participation de l'administration. Cette prérogative appartient seule au gouverneur, qui établit le projet de budget et le soumet aux délibérations du Conseil général, conformément à l'article 38 du décret de 1879. La commission viole également la loi de finances du 13 avril 1900 qui prévoit dans son article 33 que l'initiative des propositions de dépenses est réservée au gouverneur. Qu'advient-il de tout ceci ? C'est que le Gouverneur général en face d'un budget où sont inscrites des recettes et des dépenses non proposées par l'admi-

nistration parce qu'elles ne doivent pas y figurer de par le décret de 1904, annulerait l'œuvre budgétaire du Conseil général, et, se substituant à lui établirait le budget en son lieu et place. La colonie serait dès lors à la merci du Gouverneur général. C'est ce qu'a compris d'ailleurs fort bien la majorité du Conseil général puisque le projet de la commission a été repoussé.

Reste comme moyen de protestation, la voie, légale celle-là, d'un recours au Conseil d'Etat pour abus de pouvoir et violation de la loi. L'argumentation du Conseil général repose : 1° sur les termes du paragraphe 4 de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1892 promulguée au Sénégal, le 18 février 1898, et ainsi conçu : « des décrets en forme de règlements d'administration publique, rendus sur le rapport du Ministre du commerce et des colonies, et après avis des Conseils d'administration ou Conseils généraux, détermineront les produits qui, par exception à la disposition qui précède, seront l'objet d'une tarification spéciale. » Qu'ainsi les décrets du 18 octobre 1904 ne tendent rien moins qu'à enlever au Conseil général du Sénégal, le droit d'émettre désormais un avis, droit que la loi du 11 janvier 1892 lui confère expressément ; 2° sur ce que les décrets de 1904 ont été pris en violation du paragraphe 3 de l'article 33 de la loi de Finances du 13 avril 1900 ainsi conçu : « Les

Conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes, autres que les droits de douane qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892. Ces délibérations ne seront applicables qu'après avoir été approuvées par des décrets en Conseil d'Etat. En cas de refus d'approbation par le Conseil d'Etat des tarifs ou taxes proposées par un Conseil général de colonie, celui-ci est appelé à en délibérer de nouveau. Jusqu'à l'approbation du Conseil d'Etat, la perception se fait sur les anciennes bases. »

Examinons successivement le bien fondé des deux considérants invoqués par le Conseil général du Sénégal. Dans le premier, le Conseil général invoque l'alinéa 4 de l'article 3 de la loi douanière de 1892. Evidemment à ne considérer que cet alinéa 4, il semble justifier complètement de raisonnables revendications. Seulement, si l'on s'avise de lire l'article 3 tout entier ce n'est plus du tout cela. Ecoutons, d'ailleurs, les lumineuses explications de M. Girault (1) que l'on ne soupçonnera pas sans doute de partialité, puisque au cours de cette affaire il s'est posé en défenseur de la colonie du Sénégal : « L'article 3, dit-il, repose tout entier sur une distinction fondamentale entre les colonies

(1) Girault, Les décrets du 18 oct. 1904 et le Conseil général du Sénégal.

assimilées et les colonies non assimilées. Ceci posé l'article 3 envisage successivement deux questions complètement distinctes l'une de l'autre : 1° Quel est le régime applicable aux produits des colonies françaises à leur entrée dans la métropole ? 2° Quel est le régime applicable aux produits étrangers à leur entrée dans les colonies françaises. A la première question les alinéas 1 et 2 répondent en posant les deux règles suivantes : 1° les produits des colonies assimilées entrent en France en franchise sauf les exceptions portées au tableau E ; 2° les produits des colonies non assimilées paient, à leur entrée en France, les droits inscrits au tarif minimum, sauf certaines exceptions. Ces deux premiers alinéas sont sans intérêt à notre point de vue, puisqu'il s'agit d'impôts payés dans la métropole et à la métropole ; le mot Conseil général d'ailleurs ne s'y trouve même pas écrit.

L'alinéa 3 répond à la seconde question : l'importation des produits étrangers aux colonies. Il pose le principe que les produits importés dans les colonies françaises assimilées, sont soumis aux mêmes droits que s'ils étaient importés en France. Et c'est tout. Cet alinéa 3 ne parle pas du régime auquel sont soumis les produits étrangers importés dans les colonies non assimilées.

Ce silence se comprend fort bien. Traitant des produits coloniaux importés dans la métropole, le

législateur de 1892 devait parler des produits originaires des colonies non assimilées tout aussi bien que de ceux originaires des colonies assimilées, puisque les uns comme les autres doivent passer à leur entrée sous les yeux des douaniers de la métropole, qui ont à appliquer le tarif de 1892. Parmi les douaniers coloniaux, au contraire, il n'y a que ceux qui se trouvent dans les colonies assimilées qui aient à appliquer ce tarif. Voilà pourquoi, lorsque le législateur de 1892 parle d'importation des produits étrangers aux colonies, il n'envisage que les colonies assimilées, le tarif métropolitain, à ce point de vue étant sans intérêt pour les autres.

Puis vient l'alinéa 4 (celui invoqué par le Conseil général) : « Des décrets en forme de règlement d'administration publique, rendus sur le rapport du Ministre du commerce, de l'industrie et des colonies, et après avis des conseils généraux ou conseils d'administration des colonies, détermineront les produits qui, par exception à la disposition qui précède, seront l'objet d'une tarification spéciale. »

Qu'est-ce à dire ? Cet alinéa 4 apporte un tempérament au principe posé par l'alinéa précédent. Pour chacune des colonies assimilées, un décret doit déterminer les produits qui feront l'objet d'une tarification spéciale différente de celle contenue dans les tableaux annexés à la loi du 11 janvier 1892. Grâce à cette disposition chaque colonie obtient,

suivant le mot de M. Jules Ferry, « son tarif spécial », et c'est seulement à partir du jour de ce décret que l'assimilation douanière a commencé à fonctionner dans chaque colonie. Ces décrets d'après l'alinéa 4 ont dû être pris *après avis des conseils généraux ou conseils d'administration*. Or, il est bien évident qu'il ne peut s'agir ici que *des conseils généraux ou conseils d'administration des colonies assimilées au point de vue douanier*, puisqu'il s'agit d'exceptions apportées à une assimilation douanière posée en principe. Cela résulte clairement d'une lecture attentive du texte de la loi. L'art. 3, alinéa 4, dit : par exception à la disposition qui précède ; or, cette disposition qui précède, c'est l'alinéa 3 qui pose une règle s'appliquant uniquement aux colonies assimilées. Le législateur s'est bien gardé d'employer le pluriel et de dire « aux dispositions qui précèdent » formule qui aurait pu paraître embrasser aussi bien les alinéas 1 et 2 que l'alinéa 3.

Le Sénégal n'étant pas une colonie assimilée, reste donc complètement en dehors de l'alinéa 4 de l'art. 3. Par suite les décrets du 18 octobre 1904, ne constituent pas une violation de l'art. 3 de la loi du 11 janvier 1892.

Reste l'article 4 : « Les conseils généraux et les conseils d'administration des colonies pourront aussi prendre des délibérations pour demander des

exceptions au tarif de la métropole. Ces délibérations seront soumises au Conseil d'Etat et il sera statué sur elles dans la même forme que les règlements d'administration publique prévus par l'article précédent. »

La distinction entre colonies assimilées et colonies non assimilées qui domine l'art. 3 tout entier, n'apparaît plus dans l'art. 4. Cet article 4 pose une règle commune à toutes les colonies. Sa disposition concerne donc tous les conseils généraux (et tous les conseils d'administration), celui du Sénégal comme tous les autres... Le conseil général du Sénégal, tout comme celui d'une colonie assimilée, peut vouloir demander une diminution des droits qui frappent les produits de la colonie à leur entrée en France. Dans ce cas, ce qu'il sollicite, c'est une exemption au tarif de la métropole ; il se trouve dans l'hypothèse prévue par l'art. 4 et il bénéficie des dispositions de cet article. L'art. 4 lui donne à ce point de vue un droit que seule une loi nouvelle pourrait lui enlever.

Voilà pourquoi le législateur de 1892 a parlé dans l'art. 4 de tous les conseils généraux sans distinction. S'agissant de l'importation des produits étrangers aux colonies, la règle de l'art. 4 n'intéresse sans doute que les colonies assimilées. Mais s'agissant de l'importation des produits coloniaux en France, cette règle vise toutes les colonies sans distinction.

Seulement, et c'est là le point important, les décrets du 18 octobre ne sont nullement inconciliables avec cet article 4. Le fait que le mode d'assiette la quotité et les règles de perception des droits de toute nature perçus à l'entrée ou à la sortie dans l'A. O. F. sont désormais établis par le Gouverneur général en Conseil de Gouvernement, n'empêche nullement le Conseil général du Sénégal de demander une diminution des droits qui frappent les produits de la colonie à leur entrée en France. Sans doute, l'organisation nouvelle peut constituer un obstacle de fait à ses désirs, en ce sens qu'un même tarif douanier fonctionnant maintenant en principe dans toute l'A. O. F., il n'y a guère de chances pour que l'on accorde désormais aux produits du Sénégal, à leur entrée en France, une faveur qui ne profiterait pas en même temps aux produits de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey. Mais juridiquement, le droit que le Conseil général du Sénégal tient de l'art. 4, reste intact...

En résumé, on ne peut s'appuyer ni sur l'art. 3, ni sur l'art. 4, de la loi du 11 janvier 1892 pour établir l'illégalité de ces décrets, et, s'ils avaient été rendus dans la période de 1892 à 1900, leur légalité ne serait pas contestable... »

Donc quant au premier argument invoqué par le Conseil général, on voit qu'il tombe absolument

à faux. En est-il de même du second? M. Girault estime que non. D'ailleurs la dernière phrase du passage précipité, « s'ils avaient été rendus dans la période de 1892 à 1900 leur légalité ne serait pas contestable » laisse à entendre que du moment où les décrets de 1904 ont été rendus après 1900, leur légalité doit être contestable. Il faut donc que la loi de Finances de 1900 ait changé quelque chose. Le débat porte sur le § 3, de l'art. 33, ainsi conçu : « Les Conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, le tarif et les règles de perception des contributions et des taxes autres que les droits de douanes, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892. Ces délibérations ne seront applicables qu'après avoir été approuvées par des décrets en Conseil d'Etat... »

En ce qui concerne le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et des taxes, l'art. 33 § 3 modifie sur un seul point la législation antérieure. Auparavant les délibérations du Conseil général en cette matière devaient être approuvées par décret simple ; désormais elles doivent être approuvées par décret en Conseil d'Etat. Cette innovation ne diminue en rien les droits de l'Assemblée locale, l'intervention du Conseil d'Etat était une garantie et non une gêne.

En ce qui concerne les tarifs des contributions et des taxes, le changement est plus profond. Avant

1900, le Conseil général statuait sur les tarifs, et ses délibérations sur ce point n'avaient besoin d'aucune approbation. En 1900, ces délibérations doivent être approuvées par décret en Conseil d'Etat. Sauf cette restriction dans le but d'exiger dans tous les cas la garantie de l'intervention du Conseil d'Etat, les Conseils généraux des colonies ont, *comme par le passé*, à déterminer les voies et moyens de l'exercice, « Mais il y a cette différence énorme, ainsi que le dit M. Girault, *c'est que le droit que le Conseil général du Sénégal tenait autrefois d'un décret simple, est dorénavant écrit dans une loi*. Si les prérogatives de cette assemblée ont légèrement perdu en étendue, elles ont gagné en solidité. »

Dès lors revenons maintenant aux droits de douane. Le § 5 de l'art. 33, nous l'avons vu, posé le principe d'une délibération du Conseil général approuvée par décret en Conseil d'Etat, sauf pour les droits de douane qui restent soumis à la disposition de la loi du 11 janvier 1892 : ...« Quelle est la portée de cette exception, se demande M. Girault ? Le législateur de 1900 a simplement voulu maintenir les règles posées par la loi de 1892, en ce qui concerne les droits de douane à percevoir dans les colonies. Telle était bien, en effet, la pensée de la commission des budgets locaux lorsqu'elle élaborait la formule qui est passée dans la loi de Finances du

13 avril 1900 : « Comme par le passé, dit le rapport fait au nom de cette commission, les Conseils généraux auront à déterminer les voies et moyens de l'exercice : ils choisiront la matière imposable et délibéreront sur l'assiette et les règles de perception de l'impôt. Seront seules exceptées, les taxes douanières pour lesquelles la loi du 11 janvier 1892 a établi des règles de compétence spéciales. » Quelles sont donc ces règles ? Nous les connaissons : ce sont celles écrites dans les al. 3 et 4, de l'art. 3. *lesquels ne concernent que les colonies assimilées.* Cette réserve est donc sans intérêt pour le Sénégal qui n'est pas une colonie assimilée. Par suite, les droits de douane restent soumis à la règle commune aux autres taxes et contributions : délibération du Conseil général approuvée par décret en Conseil d'Etat. Or, comme ces règles sont aujourd'hui inscrites dans une loi, les décrets du 18 octobre 1904 ne peuvent enlever au Conseil Général un droit que cette assemblée tient de l'art. 33 § 3, de la loi de 1900...

Le Gouvernement général se trouve engagé dans une impasse dont il lui est impossible de sortir. Quand le Conseil général lui dit : « Les décrets du 18 oct. 1904 violent l'art. 3, de la loi du 11 janvier 1892 », il répond : « Mais cet article 3 de la loi de 1892 ne concerne pas du tout les droits de

douane perçus sur les marchandises importées au Sénégal. » Et quand le Conseil général dit : « Les décrets du 18 oct. 1904 violent l'art. 33 § 3 de la loi du 13 avril 1900 », il est obligé de répondre : « Mais les droits de douane perçus sur les marchandises importées au Sénégal ne rentrent pas dans le principe posé par cet article, parce que, par exception, ces droits de douane sont soumis à la loi de 1892 qui a établi à leur égard des règles de compétence spéciales. » Il faudrait pourtant choisir. Ou les décrets du 18 oct. 1904 ne violent pas la loi du 11 janvier 1892 (ce que nous croyons), et alors ils violent nécessairement la loi de 1900. Ou ils ne violent pas la loi de 1900 (ce qui nous paraît une erreur), et alors c'est qu'ils ont été pris en violation de l'art. 3 de la loi de 1892. Il est impossible de sortir de ce dilemme. *Les décrets du 18 oct. 1904 n'ont pu, en ce qui concerne les droits de douane, violer à la fois la loi de 1892 et la loi de 1900, mais ils violent forcément l'une ou l'autre.* Nous avons établi que c'est la loi de 1900 qui avait été méconnue. »

L'argumentation du Conseil général et de M. Girault peut se résumer ainsi. L'art. 33 § 3, de la loi du 13 avril 1900, reconnaît aux conseils généraux des colonies un droit général pour fixer l'assiette, les règles de perception et les tarifs des diverses taxes et contributions. Mais il fait une ex-

ception en ce qui touche les droits de douane qui restent soumis aux dispositions de la loi de 1892. Par cette réserve le législateur n'a pu avoir en vue que les colonies où la loi du 11 janvier 1892 s'applique. Comme elle ne s'applique pas au Sénégal, l'attribution générale de compétence donnée au Conseil général du Sénégal pour les taxes et contributions, ne comporte pas la restriction édictée en matière douanière pour les colonies régies par la loi de 1892, et dès lors le Conseil général a pour les droits de douane perçus au Sénégal, un droit de délibération et non un simple droit d'avis.

Il faut le reconnaître, l'argument est assez subtil et bien fait pour capter les esprits, tellement il semble rempli de la plus saine logique. Cependant il paraît pécher par la base. Il ne faut pas oublier, en effet, que le Sénégal est une colonie soumise au régime des décrets. L'attribution du produit des droits de douane au Sénégal, résulte de l'ordonnance du 17 août 1825, et de l'art. 42 du décret du 20 nov. 1882. D'autre part, la nécessité de l'avis du Conseil général pour l'établissement du tarif local des douanes, résulte de l'art. 37 du décret du 4 fév. 1879. Or ce qu'un décret a fait un décret peut le défaire.

Quant à la prétention de la colonie, que l'art. 33 de la loi de 1900 aurait converti le droit qu'avait le Conseil général de donner un avis sur le tarif

des douanes en un droit de délibérer, rien n'indique dans les travaux préparatoires de la loi de 1900, que ses auteurs aient eu l'intention de donner au Conseil général un droit qu'il n'avait pas auparavant. Cela paraît même en contradiction avec le reste du même article et du même paragraphe. Il serait assez curieux qu'une loi, qui aurait pour but de restreindre les attributions des Conseils généraux dans toutes les colonies, vint augmenter les droits de celui du Sénégal. C'est faire dire à la loi de 1900 par un raisonnement *a contrario* ce qu'elle n'a jamais voulu dire. Le sens de la loi de 1900 est celui-ci : « Pour ce qui est des droits de douane, les colonies touchées par la loi de 1892 restent soumises aux dispositions de cette loi, quant aux colonies qu'ignore la loi de 1892, elles restent soumises aux textes législatifs antérieurs. » Pour le Sénégal nous avons vu quels étaient ces textes, c'est-à-dire les décrets de 1882 et de 1879, et aucune disposition de loi ne vient donc faire obstacle à ce que les décrets du 18 octobre 1904 aient fait disparaître l'avis préalable du Conseil général pour l'établissement des droits de douane, et à ce qu'ils aient fait de ces droits une ressource du budget du Gouvernement général.

Nous ne nous sommes occupés jusqu'ici que du premier moyen invoqué par le Conseil général du Sénégal, celui relatif aux droits de douane. Venons

en maintenant au deuxième moyen, celui visant les taxes et contributions autres que les taxes douanières. La Colonie du Sénégal soutient, que le décret du 18 octobre 1904 aurait violé l'art. 33 de la loi de 1900, en ce que le Conseil général tenant de la loi de 1900 le droit de délibérer sur le mode d'assiette, les règles de perception, et les tarifs de toutes les taxes et contributions perçues dans la colonie, autres que les droits de douane, le décret de 1904 décide que les droits à l'entrée et à la sortie seront établis par le Gouverneur général en Conseil de Gouvernement, sans avoir été délibérés par le Conseil général.

Ici, il faut bien le reconnaître, l'argumentation du Conseil général semble irréfutable. On peut la résumer ainsi. Le § 3 de l'art. 33 de la loi de 1900 dit que les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, le tarif et les règles de perception des contributions et des taxes *autres que les droits de douane*. D'autre part l'art. 7 du décret du 18 octobre 1904 dit que le budget du Gouvernement général est alimenté... par *le produit des droits de toute nature* (autres que les droits d'octroi communaux) *perçus à l'entrée et à la sortie dans toute l'étendue de l'A. O. F.* L'article ajoute que le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception de ces droits, seront à l'avenir établis par le Gouverneur général en Conseil de Gouver-

nement. Ceci posé, le Conseil général soutient que si l'Administration, sous le qualificatif assez explicite de droits de toute nature, s'est vraiment emparée de taxes qui ne sont pas des taxes douanières, elle a contrevenu aux dispositions du § 3 de l'art. 33, qui n'enlève aux délibérations des Conseils généraux que les seuls droits de douane. Le décret de 1904 sera donc illégal, parce qu'il aura conféré au Gouvernement général le pouvoir de fixer « le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception » de droits qui n'étant pas des droits de douane, appartiennent aux délibérations du Conseil général de par le § 3, art. 33 de la loi de 1900. D'ailleurs, l'Administration se sent si bien en défaut, qu'elle n'hésite pas dans son exposé des motifs à qualifier, pour les besoins de la cause, de « recettes douanières » ces droits de toute nature. Sa mauvaise foi est évidente, dit le Conseil général, continuant toujours son raisonnement, puisque c'est l'Administration elle-même qui par ses propres déclarations va nous prouver que ces « droits de toute nature » sont loin d'être tous des droits de douane. En 1898, en effet, le Conseil général, d'accord avec l'Administration, avait fait venir le chef du service des douanes, pour lui poser quelques questions sur les conséquences que la loi du 11 janvier 1892 promulguée au Sénégal le 18 novembre 1898, pourrait bien avoir au détriment des

recettes douanières. Cette loi contenait, en effet, un article 5 d'un caractère général, et duquel il résultait que les importations des colonies françaises étaient exemptes de tous droits de douane. « Ainsi avait fait remarquer M. H. Devès, la guinée de l'Inde ne paiera plus 0,37 0/0 par pièce, comme par le passé. » A cela le Chef du service des douanes avait répondu textuellement : « La guinée ne paie pas un droit de douane mais d'importation » et sur de nouvelles observations de M. H. Devès, il ajoutait : « Je le répète, ce que M. Devès appelle droits de douane n'est qu'un droit d'importation, *nous n'avons comme droit réel de douane que celui de 7 0/0.* »

Enfin, dans un rapport présenté sur la question au Conseil général, le Chef du service des douanes s'exprimait ainsi au sujet de l'art. 5 : « Il résulte des termes de cet article qu'un produit originaire d'une colonie française importée dans une autre, ne peut y être *soumis à aucun droit de douane*. Les produits de telle origine ne peuvent donc être soumis ici qu'à la taxe d'importation qui n'étant pourvu d'aucun *caractère différentiel*, n'est pas un droit de douane, à l'encontre du 7 0/0 qui revêt lui, tous les caractères de ce dernier droit. »

Ainsi donc, en 1898, l'Administration raisonnait juste et ne qualifiait de droit de douane que celui présentant ce caractère différentiel, qui, d'après

la jurisprudence, est le trait caractéristique du droit de douane. En 1904, après six ans de réflexion il n'en est plus ainsi, et l'Administration découvre cette nouvelle définition : « Est considéré comme droit de douane, celui nécessaire à remplir les caisses du Gouvernement général.

Considérons, en effet, les diverses taxes dont le Gouvernement général s'est emparé sous l'expression générique de droits de toute nature. Nous trouvons d'abord les droits de dépôt et de magasinage, qui ne présentent aucun caractère différentiel « établis par colis et par décade et variant entre 0 fr. 05 et 0 fr. 25 suivant le poids. La loi de 1892 n'ayant établi à son égard aucune règle de compétence spéciale, il rentre sans difficulté dans la catégorie des taxes au sujet desquelles la loi de 1900 consacre le droit du Conseil général ».

Viennent ensuite les droits de navigation, c'est-à-dire les droits d'ancrage et les droits de francisation et de congé. « Ces droits de navigation ne sont pas des droits de douane puisqu'ils portent sur les navires et non pas sur les marchandises ».

Le Gouvernement général s'est emparé en troisième lieu du produit de la taxe de *consommation* sur les tabacs, et du produit des droits perçus à l'*importation* sur les marchandises de *toute provenance*. Ces droits ne sont pas des droits de douane, puisqu'ils ne présentent pas de caractère différen-

tiel. En ce qui concerne en particulier la taxe de consommation sur les tabacs, celle-ci est si peu un droit de douane, qu'elle frappe même les produits récoltés et fabriqués dans la colonie.

Voilà donc un ensemble de taxes qui ne sont certainement pas des droits de douane. Elles rentrent donc dans la règle de l'art. 33, § 3. Or, ces taxes ont disparu du budget du Sénégal, et leur tarif, leur mode d'assiette et leur quotité, ont été modifiés par le Gouverneur général en Conseil de Gouvernement. La chose est donc incontestable, ce sont là autant de mesures qui violent la loi de 1900 art. 33 § 3, et comme elles sont prises conformément à l'art. 7 du décret du 18 octobre 1904, on peut donc affirmer que ce décret est illégal, parce qu'il est un principe au-dessus de toute controverse, c'est qu'un décret ne peut venir modifier une loi.

L'argumentation du Conseil général, on le voit, est pleine de force, si bien même que la réfutation en semble bien difficile. C'est, d'ailleurs, l'impression que laissent les efforts du commissaire du Gouvernement dans les conclusions qui précèdent l'arrêt du Conseil d'Etat. Voici à quel raisonnement il a recours pour justifier le décret de 1904.

D'abord, dit-il, les possessions françaises en Afrique, y compris le Sénégal, étant des colonies soumises au régime des décrets, il est incontestable que le Président de la République peut organiser

ces possessions au mieux des intérêts nationaux. Il peut en faire, soit une colonie, soit plusieurs, pour les supprimer ensuite s'il le juge nécessaire. Exemple le Soudan en 1899. Par le décret du 18 oct. 1904 le Président de la République s'est borné à syndiquer la colonie du Sénégal avec celles de la Guinée, du Dahomey, de la Côte d'Ivoire, du Haut Sénégal, et Niger, de la Mauritanie, et à doter ce syndicat d'une personnalité, avec un budget et des ressources propres. Jusqu'ici, par conséquent, rien que d'absolument légal. Le Gouvernement, maintenant, n'a-t-il pas excédé ses pouvoirs en décidant que dorénavant, certaines natures de taxes seraient réservées au Gouvernement général, ce qui impliquerait défense pour l'avenir au Conseil général de voter des taxes semblables pour ses propres services? Si le décret du 18 octobre 1904, avait entendu réserver exclusivement au Gouvernement général le droit d'établir des taxes à l'entrée et à la sortie sur les marchandises et sur les navires, et prétendre interdire au Conseil général le droit de voter désormais aucune taxe de même nature sur ces objets, oui, le décret aurait alors méconnu les droits consacrés au profit du Conseil général par la loi de 1900. Mais ce n'est pas là du tout le sens du décret, qui se borne simplement à établir des taxes au profit d'une colonie nouvelle qu'il dote légalement, d'une organisation administrative, d'une personnalité, d'un

budget. Le décret de 1904 ne fait donc pas obstacle à ce que, le cas échéant, le Conseil général vote, au profit des services locaux du Sénégal, des droits à l'entrée ou à la sortie, portant même sur les objets déjà taxés au profit du Gouvernement de l'A.O.F. Par conséquent, en prenant le décret de 1904, le Président de la République est resté dans la limite de ses pouvoirs.

Somme toute le commissaire du Gouvernement et le Conseil d'Etat avec lui, reconnaissent que le Conseil général tient bien de la loi de 1900, le droit de voter les taxes au profit de la colonie. C'est là une prérogative inscrite dans la loi, et si le décret de 1904 venait y porter atteinte, il serait certainement illégal, un décret ne pouvant modifier une loi. Seulement, le décret de 1904 est parfaitement valable, parce qu'il ne porte précisément aucune atteinte aux droits du Conseil général, cette assemblée conservant la faculté d'établir au profit du Sénégal, de nouvelles taxes portant ou non sur les mêmes objets que ceux tarifés par le Gouvernement de l'A.O.F.

Cette allégation est-elle bien exacte ? Sans doute, ces taxes sont bien perçues dorénavant d'après un nouveau tarif édicté par la métropole, celui résultant du décret du 14 avril 1905. Mais le mode d'assiette et les règles de perception n'ont subi aucune modification, et sont restés tels qu'ils existaient avant

1904. D'autre part, si l'on considère le budget de 1905, établi avant le décret du 14 avril 1905, on constate que les droits d'entrée et de sortie, supprimés au budget du Sénégal et attribués à celui de l'A.O.F., sont bien ici identiques, pour le tarif comme pour les règles d'assiette et de perception, à ceux qui avaient jusqu'alors profité à la colonie, et qui avaient été établis par délibération régulière de son Conseil général. Il n'est donc pas vrai de dire que le Gouvernement général a créé à son profit de nouveaux droits, dans les termes du décret de 1904. Ce sont bien les taxes anciennes créées par et pour le Sénégal qu'il s'est appropriées. Or, il n'en avait certainement pas le droit, puisque le Conseil général tient de la loi, comme le Conseil d'Etat le reconnaît lui-même, celui de voter des taxes au profit de la colonie, et que la colonie a droit, par suite, au maintien de celles que ses représentants ont régulièrement établies. Enfin, le décret du 18 octobre 1904 est inconciliable avec cette affirmation du Conseil d'Etat, que le Conseil général a toujours le droit d'établir des taxes portant sur les mêmes objets que ceux taxés par le Gouvernement de l'A.O.F. L'art. 8 de ce décret dit, en effet, que « les budgets locaux des colonies de l'A.O.F. sont alimentés par les recettes perçues sur les territoires de ces colonies, à l'exception de celles attribuées au budget général et aux com-

munes » ; et comme l'art. 7 attribue au Gouvernement général « le produit des droits de toute nature, perçus à l'entrée et à la sortie », il semble bien qu'il n'y ait plus de place pour des droits d'entrée et de sortie au profit des colonies. De plus pratiquement, il n'est pas possible de superposer à la même frontière deux droits d'entrée ou de sortie, et il est certain que si le Conseil général s'en avisait, l'autorisation par décret au Conseil d'Etat lui serait certainement refusée.

Par conséquent, si le droit du Gouvernement de créer des taxes d'entrée et de sortie au profit de l'A.O.F. n'est pas contestable, on peut du moins prétendre que lui ayant attribué des taxes existant déjà au profit du Sénégal en vertu de délibérations prises par le Conseil général conformément à la loi de 1900, il pourrait bien avoir contrevenu aux dispositions de l'art. 33 de ladite loi.

Enfin, il est une autre remarque, fort juste semble-t-il, qui a été faite, c'est que si l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat du décret de 1904 est exacte, et s'il n'est plus atteint par le grief du recours, on peut toujours prétendre qu'il en a été fait une application erronée. En ce cas il resterait au Conseil général la ressource de se pourvoir contre les actes d'exécution, arguant non plus de l'illégalité du décret, mais de celle des mesures prises en conséquence.

L'argumentation sur laquelle s'appuie le Conseil d'Etat pour rejeter le recours formé par le Conseil général du Sénégal, est donc bien loin de s'imposer. N'y en aurait-il pas une autre capable de laver les décrets de 1904 de l'accusation d'illégalité. Il semble que tous ces raisonnements, à première vue irréfutables, qui tendent à prouver l'illégalité des décrets de 1904, présentent un défaut commun, celui de partir de prémices admises *a priori* comme justes et véritables. Quelle est, en effet, leur base commune? C'est que la loi de 1900 a voulu reconnaître législativement, des droits que les Conseils généraux ne tenaient autrefois que de décrets. Les termes de l'article 33 § 3, dit-on, sont assez affirmatifs : « Les conseils généraux des colonies délibèrent sur mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de douane, etc... » Ainsi donc, on admet comme une vérité qui n'a pas besoin de démonstration, que exception faite des droits de douane, l'article 33 reconnaît aux Conseils généraux, de par la loi, le droit exclusif d'asseoir et de percevoir *toutes* les taxes et contributions établies sur le territoire sénégalais. Nous disons bien toutes les taxes, car à s'en tenir à la lettre de l'article 33, comme on cherche à le faire, seuls les droits de douanes sont enlevés à leur compétence.

Véritablement, on est en droit d'éprouver quelque

surprise devant un pareil résultat. L'article 33 ne tendrait dès lors rien moins qu'à changer tout le régime antérieur. N'oublions pas, en effet, que le Sénégal est une colonie soumise au régime des décrets, que le législateur de droit commun est toujours le Président de la République, du moins tant qu'une loi n'est pas venue restreindre le cercle de ses attributions législatives, en se prononçant formellement sur une matière qui, jusque-là, lui était réservée. Il semble donc que si la loi de 1900 (les droits de douane mis hors de cause) avait eu l'intention de supprimer au Président de la République le pouvoir d'enlever aucune taxe à une colonie, elle l'eut fait dans des termes autrement formels que ceux contenus dans l'article 33. Et nous insistons bien sur cette idée, c'est que l'article 33 n'établissant un régime spécial que pour les droits de douane, le pouvoir exécutif ne pourrait plus dorénavant enlever par décret aux délibérations des Conseils généraux aucune des autres taxes établies sur les contribuables de leur territoire. Nous ne croyons pas que le législateur de 1900 ait jamais eu une pareille intention. S'il l'avait eue, nous le répétons, il l'aurait formulée en termes précis ; la mesure était assez grave pour mériter quelque clarté et quelque développement. Non, l'intention du législateur paraît bien avoir été tout autre. Que fait la loi de 1900 ? Elle restreint de façon très sensible

les attributions des Conseils généraux. L'on serait donc admis à considérer comme une singulière inconséquence, le fait d'une loi qui augmenterait dans un de ses articles la tutelle pesant sur les Conseils généraux, pour leur conférer, quelques lignes plus bas, des prérogatives venant bouleverser les principes qui président à leur gouvernement.

Par ailleurs, l'on sait quelles sont les raisons qui ont amené le Gouvernement de la métropole à créer un Gouvernement général de l'A. O. F. D'abord une certaine rivalité existant entre les colonies sur des questions tant économiques que politiques, ensuite la nécessité d'un organe directeur pour remédier à cette rivalité, et pour réaliser d'après un même plan un vaste programme de travaux publics. Personne n'a jamais songé à contester la légalité de cette institution. Si le Président de la République a le droit, ainsi qu'on l'a toujours reconnu, de créer ou de supprimer une colonie, à plus forte raison peut-il former un syndicat de colonies et le doter de la personnalité financière et administrative. Mais alors nouvelle inconséquence de la loi de 1900, qui ne retirerait pas *en droit* au Président de la République le pouvoir de réunir toutes les colonies de l'A. O. F. en un syndicat doué de personnalité, mais qui lui retirerait *en fait* le moyen de rendre cette personnalité effective et utile.

En effet, si le Gouvernement général de l'A. O. F. n'était pas doté de ressources propres et de ressource suffisantes, ce serait un organe sans vie et complètement impropre au rôle qui lui est assigné. D'autre part, il est à peu près certain que les seuls droits de douane ne constitueraient pas des ressources assez considérables, pour permettre au Gouvernement général d'exécuter le programme dont il est chargé. Or, d'après l'interprétation que l'on cherche à donner à l'article 33, le Président de la République ne pourrait plus disposer sans l'assentiment des colonies, nous l'avons démontré, que de ces droits de douane. Il faut le reconnaître c'est là une situation assez étrange. Le pouvoir exécutif aurait eu le droit de créer le Gouvernement général de l'A. O. F., mais n'aurait pas eu celui de le doter d'une vie propre au moyen de ressources propres, parce que exception faite des droits de douane, « les Conseils généraux des colonies délibérant sur le mode d'assiette, le tarif et les règles de perception des autres taxes », celles-ci ne pouvaient leur être enlevées pour être transférées à l'A. O. F. sans leur assentiment. L'on en serait donc réduit au régime défectueux des contingents tel qu'il existait en 1902 ; il ne semble pas que la loi de 1900 ait jamais eu l'intention d'être le point de départ d'une pareille anomalie.

Quel est donc le sens qui doit être attribué à ce

§ 3, source de tant de débats ? Il paraît être celui-ci : « Les Conseils généraux des colonies délibèrent, sur le mode d'assiette, le tarif et les règles de perception des contributions et des taxes » qui leur sont reconnues par les actes législatifs qui les gouvernent. Or, quels sont ces actes législatifs pour le Sénégal ? Ce sont de simples décrets, celui de 1879, pris par le Président de la République législateur de droit commun. Par conséquent, s'il plaît à ce législateur d'enlever au Sénégal certaines taxes, il le peut parfaitement, et le Conseil général ne peut faire porter ses délibérations que sur les taxes et contributions laissées à la colonie.

Nous ajouterons en fin de compte un dernier argument. Si l'on considère que la loi de 1900 enlève au Président de la République le pouvoir d'interdire à un Conseil général de taxer certaines matières imposables, l'on ne voit pas pourquoi la loi de 1900 n'aurait pas pour effet de reconnaître légalement l'existence des Conseils généraux, et ne ferait pas obstacle à ce que le Gouvernement puisse dorénavant les supprimer par décret. Cependant, c'est là une affirmation que l'on n'a jamais soutenue, et lorsqu'un décret du 19 mai 1903 est venu supprimer le Conseil général de Taïti, il n'est guère d'auteur qui soit venu prétendre qu la loi de 1900 enlevait au pouvoir exécutif ce droit de suppression. Il est donc logique d'affirmer que si le Gouverne-

ment peut supprimer un Conseil général, à plus forte raison peut-il restreindre ses attributions.

Cet argument a été rejeté par le commissaire du Gouvernement dans ses conclusions, sous prétexte que, « tant que le Conseil général existe dans une colonie, le Gouvernement est tenu de respecter les attributions qui ont été reconnues à cette Assemblée par *un texte de loi*. » L'argument n'est pas très solide, parce qu'il a toujours pour base la même erreur, savoir que la loi de 1900 reconnaît aux Conseils généraux, le droit exclusif de délibérer sur les contributions et taxes autres que les droits de douane. Or, du moment où nous avons démontré le peu de fondement d'une pareille interprétation, notre argument qui peut le plus, peut le moins conserver dès lors toute sa force.

Nous voici arrivés au terme d'un exposé qui a pu paraître fort long, et parfois même assez confus. Cependant, avant d'entreprendre l'étude technique de l'organisation financière qui régit actuellement nos colonies de l'A. O. F., et qui résulte en grande partie des décrets du 18 oct. 1904, fallait-il encore savoir si ces décrets étaient ou n'étaient pas illégaux. Le point d'interrogation était trop troublant, les conséquences de la solution trop graves, les arguments invoqués de part et d'autre trop conséquents, pour ne pas y consacrer les meilleures pages de cette étude.

Si les citations empruntées aux délibérations du Conseil général du Sénégal ont pu quelquefois paraître dépasser toute mesure, c'est qu'elles ont pour but de donner une exacte physionomie de cette assemblée. Elles auront permis de se convaincre qu'il y avait là une réunion d'hommes éminents, qui n'avaient rien à envier à leurs collègues de la métropole dans la connaissance des affaires publiques. Souvent, même, l'énergie et la conscience, mis au service de leur mandat, ont pu provoquer en même temps qu'une agréable surprise, un scepticisme fort naturel sur la question non plus de la légalité, mais de l'opportunité des décrets du 18 oct. 1904. N'est-ce pas dangereux, n'est-ce pas faire œuvre de mauvaise politique, que d'enlever une partie de ses prérogatives à une assemblée qui s'est montrée à la hauteur de sa tâche, et qui n'a commis pour tout crime que celui d'apporter peut-être trop de zèle à l'administration de la colonie. L'on a accusé de « rébellion » une assemblée « aigrie ». Ce n'est point s'ériger en rebelle que de se défendre contre une mesure coercitive, et que l'on a rien fait pour mériter. Enfin, l'on peut dire, avec M. Girault, « qu'il y a certaines libertés publiques, et parmi elles au premier rang le droit de consentir librement l'impôt, qui sont de leur nature irrévocables, et que l'on ne retire pas une fois qu'on les a accordées ».

CHAPITRE IV

LE RÉGIME FINANCIER ACTUEL

Et maintenant il ne nous reste plus qu'à étudier l'organisation financière des colonies de l'A.O.F. Cette organisation résulte de la combinaison de la loi du 13 avril 1900 et des décrets du 18 oct. 1904. Peut-être s'étonnera-t-on que nous ne nous soyons pas livrés à l'étude de la loi de 1900 avant celle des décrets de 1904. C'est qu'il nous a paru impossible, d'intercaler cette étude entre celle des décrets de 1893 et de 1902, et de couper ainsi l'exposé du mouvement qui a commencé en 1893 pour aboutir en 1904 à la formation de nos six colonies de l'A.O.F. et du Gouvernement général.

SECTION I

La loi de 1900. — La politique financière.

Et d'abord quelle est la politique financière de la loi de 1900 ? Elle est venue réformer complètement celle résultant du S. C. de 1866 et du décret du 20 nov. 1882. On se souvient de quelle générosité le décret de 1882 faisait montre à l'égard des colonies. La métropole prenait, non seulement à sa charge le traitement du Gouverneur, les dépenses militaires, de la justice, de la trésorerie, de l'instruction publique, mais intervenait encore dans toutes les dépenses d'intérêt général de par cette dangereuse formule contenue dans le décret «...et généralement toutes les dépenses dans lesquelles l'Etat a un intérêt direct. » Aussi, il faut bien le reconnaître, la part supportée par le budget métropolitain dans les dépenses coloniales, était réellement excessive, et leur progression continue constituait presque un véritable danger. De 34 millions en 1865, elles s'élevaient à 41 millions, en 1887, pour passer à 75 millions en 1894, 85 en 1897, et enfin arriver en 1898 à dépasser 100 millions.

Il était donc temps d'abandonner un système où les dépenses de la métropole augmentaient sans cesse, les colonies n'étant pas intéressées à se montrer économes des fonds d'Etat.

Le mouvement de réforme dans le sens d'une diminution des dépenses coloniales commença avec la loi de finances de 1893, qui apportait une base nouvelle à la fixation des contingents. Elle introduisait, en effet, le principe de la contribution des colonies, non seulement aux dépenses civiles et militaires qu'elles occasionnaient à l'Etat, mais aussi aux charges générales de l'Etat. Chaque année, la loi de Finances devait donc contenir deux sortes de dispositions : d'abord celles relatives aux contingents coloniaux, puis celles relatives à la contribution coloniale, et qui devait permettre à l'Etat d'approcher progressivement d'une compensation plus exacte des dépenses que lui occasionnaient les colonies.

D'ailleurs, dans l'esprit du législateur de 1893, à ce caractère pratique de l'innovation venait s'en joindre une autre théorique. Cette réforme représentait, en effet, un pas en avant dans la voie de l'assimilation financière. En créant la contribution coloniale, la loi de 1893 établissait un principe : les habitants des colonies ne doivent pas être traités autrement que ceux des autres parties du territoire, et sont obligés de subvenir comme ces derniers aux

charges que dans un Etat tout citoyen doit supporter.

C'était là faire fausse route, car l'assimilation financière est pour les colonies un régime beaucoup plus dur que celui de l'autonomie financière. Quoi qu'on en dise, la situation des colons ne peut être assimilée à celle des habitants de la métropole, à l'égard des charges générales de l'Etat. Comment faire équitablement supporter aux premiers des dépenses dont les seconds sont seuls à retirer des avantages ? Tout ce qu'on peut demander aux colonies, c'est de se suffire à elles-mêmes et de rembourser à l'Etat les dépenses qu'il a pu faire pour leur organisation, les dépenses de conquête devant rester à la charge de la métropole qui en a retiré un profit direct en augmentant son domaine. Exiger davantage serait méconnaître ce principe, que les colonies ne doivent pas être considérées comme une source de produits pour le Trésor.

« Au point de vue pratique, la réforme de 1893, dit M. Girault, aboutissait à des résultats dérisoires. Cette contribution infime, elle s'élevait à quelques centaines de mille francs, était plus que compensée par les subventions diverses accordées par l'Etat aux budgets locaux des colonies qui la payaient. Ce chassé-croisé de crédits offrait le spectacle assez misérable d'un Gouvernement qui essayait de rat-

traper d'une main une parcelle de ce qu'il venait de donner de l'autre. Aussi, on comprit bientôt la nécessité de substituer à une vaine complication d'écritures une règle simple qui ne pouvait être que celle-ci : les dépenses de souveraineté à la charge des colonies. »

Ces griefs, d'ailleurs, devaient être si bien compris, que nous les trouvons exposés tout au long dans le rapport de la commission spéciale instituée par décision ministérielle du 30 janvier 1899, dans le but « d'examiner les budgets locaux des colonies, tant au point de vue financier, qu'au point de vue des questions organiques qui s'y rattachent, afin d'amener par des économies ou par un meilleur emploi des ressources locales la réduction des subventions de la métropole ».

... « La loi de finances du 28 avril 1893, disait ce rapport, pratiqua une première brèche dans cette législation en posant le principe de la contribution obligatoire des colonies aux charges générales de l'Etat, et en déterminant le chiffre de la contribution à verser au budget général. Le chiffre ainsi fixé était quelque peu arbitraire. Il ne reposait pas sur une appréciation assez exacte des facultés de chaque colonie. La réforme cependant fut accueillie avec faveur. Elle ne procurait, il est vrai, qu'une très minime économie, mais elle se présentait comme une affirmation de l'égalité de tous devant l'impôt, elle accu-

sait une tendance assimilatrice, et constituait un hommage à ces idées de généralisation et d'unité si chères à l'esprit français. En réalité elle apportait au régime des sénatusconsultes une nouvelle complication peu justifiée par la médiocrité des résultats obtenus. Elle apparaît aujourd'hui comme insuffisante.

Or, il ne semble pas qu'on puisse réaliser des progrès plus considérables si l'on n'abandonne résolument et définitivement la doctrine de l'assimilation. Nous concevons habituellement les colonies, quelles que soient leur situation géographique et leur population, comme un prolongement de la mère patrie. Nous avons hâte de les initier à notre vie sociale si compliquée ; nous ne leur faisons grâce d'aucun rouage. Nous importons chez elles notre organisation administrative si complexe, notre réglementation fiscale, notre coûteuse justice et notre enseignement classique suranné, nos armées de fonctionnaires et aussi l'argent de nos contribuables. Ce concept est celui des peuples latins. Il a le tort grave de ne tenir compte ni de la diversité des milieux, ni de la mentalité différente des races... »

La commission après avoir démontré la supériorité de la conception anglo-saxonne qui voit dans chaque colonie une collectivité distincte ayant des ressources propres et des intérêts particuliers,

s'organisant au fur et à mesure qu'elle se développe, subventionnée éventuellement par la métropole, mais soucieuse avant tout de créer ses finances et son crédit, jusqu'au moment où elle peut subvenir à tous ses besoins, concluait ainsi : « C'est pourquoi la commission pense que cet exemple doit être suivi, et que le premier principe dont l'adoption s'impose à l'administration est celui-ci : les colonies disposent de tous leurs revenus, elles supportent toutes leurs dépenses. »

Ce sont ces principes nouveaux qui ont été consacrés par l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900. Aux termes de cet article, base du régime actuel : § 1. « Toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie sont supportées en principe par les budgets des colonies. — Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'Etat. — Des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence des dépenses militaires qui y sont effectuées... »

Ces dépenses incorporées dorénavant dans les budgets locaux représentaient au budget de 1899 la somme de 9.976.000 savoir : dépenses civiles 7.770.000 ; dépenses de gendarmerie 2.206.000. C'était là une somme assez considérable. Comme les budgets des colonies n'avaient pas une élasticité suffisante, il fallait donc procéder avec ménagements, prendre le budget de chaque colonie en particulier

et voir quels étaient ceux de ces budgets qui pouvaient dès 1900 faire face à ces nouvelles charges. Pour nos colonies de l'A. O. F. la question fut vite tranchée. Parmi elles, la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Dahomey ne recevaient déjà plus aucun subside de l'Etat et acquittaient toutes leurs dépenses. Quant au Sénégal, abstraction faite des dépenses militaires et de la garantie d'intérêt à servir à la compagnie de chemin de fer de Dakar à Saint-Louis, il ne figurait plus au budget général que pour 181.736. Si on déduisait de cette somme le contingent de 47.085, payé au Trésor public, on dégageait une dépense nette imposée à l'Etat 134.651. Aussi dès 1900 cette somme fut mise à la charge du budget du Sénégal.

Somme toute, on peut dire qu'aujourd'hui les colonies de l'A. O. F. se suffisent. Si l'on excepte, effet, les dépenses militaires, et celles inscrites au budget sous le nom de dépenses d'intérêt commun, et qui ne sont que des dépenses d'Administration générale comme le traitement du ministre, du personnel civil de l'Administration centrale, nous ne trouvons guère que deux chapitres de dépenses du chef des colonies de l'A. O. F. : 1^{er} ch. XXXIV : subvention au chemin de fer de Kayes au Niger 500.000. 2^e Ch. XXXV : chemin de fer de Dakar à Saint-Louis 273.400. Total 773.400. C'est là une somme assez minime, si l'on songe que presque toutes les autres

colonies reçoivent des subventions, non pas en raison de travaux publics exceptionnels, mais des subventions destinées à combler le déficit de leur budget en général. C'est ainsi que la Guadeloupe reçoit 315.000, la Réunion 118.000, Saint-Pierre et Miquelon 100.000, Tahiti 174.000, la Nouvelle-Calédonie 359.000, les Nouvelles-Hébrides 350.000, le Congo 600.000. Il est même des colonies comme la Réunion qui indépendamment d'une subvention au budget local de 118.000, reçoit une subvention particulière de 2.205.000 pour son port et son chemin de fer.

La situation de nos colonies de l'A.O.F. est encore plus favorable qu'elle ne le paraît, car il est certaines dépenses inscrites au budget de l'État qui ne sont que des avances faites par l'Etat. Ainsi pour le chemin de fer de Dakar à Saint-Louis les sommes allouées au Sénégal ne le sont pas à titre de subventions, mais résultent du jeu de la garantie d'intérêts. Par exemple sur les 273.400 prévus au budget de 1910, 250.000 représentent des avances faites à la compagnie pour travaux complémentaires de premier établissement. Par conséquent ce sont là des sommes destinées à rentrer dans les caisses de l'Etat au bout d'un temps plus ou moins long. En 1910, nous voyons figurer parmi les recettes d'ordre du budget de l'Etat, la somme assez conséquente de 900.000 sous la rubrique de : « rem-

boursement des sommes versées à la compagnie du chemin de fer de Dakar à Saint-Louis à titre de garantie d'intérêts.

De plus, il faut signaler que conformément à l'art. 33 de la loi de 1900, qui prévoit que « des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence des dépenses militaires qui y sont effectuées », le groupe de l'A.O.F. est porté au budget de 1910 pour un contingent de 600.000. Evidemment, si l'on compare cette somme aux charges militaires que les colonies de l'A.O.F. imposent à la métropole et qui voisinent 13 millions, elle paraît bien minime. Toutefois, faut-il remarquer encore qu'il est bon nombre de troupes qui, si elles n'étaient pas détachées aux colonies, tiendraient garnison en France et dont il faudrait faire les frais, les colonies n'étant en aucune façon la cause de leur existence. Par ailleurs, c'est une dépense qui n'incombe que trop justement à la métropole, car si elle entretient de nombreuses troupes dans ses possessions d'outre-mer, c'est au moins autant pour y maintenir sa propre domination que pour les défendre contre les attaques de l'extérieur. Ce sont là des dépenses faites beaucoup plus dans un intérêt national que dans un intérêt colonial.

Pour ce qui est de l'exécution de ce budget d'Etat aux colonies, nous n'avons rien à ajouter au décret du 20 novembre 1882 déjà étudié, et qui

régit toujours la matière, sauf toutefois que pour les dépenses civiles les fonctions d'ordonnateur qui appartenaient autrefois au directeur de l'intérieur ont été transférées au Gouverneur par un décret du 4 mai 1898.

SECTION II

Le budget du Gouvernement général.

Reste à étudier la mise en œuvre de la politique financière de la loi de 1900, et le fonctionnement des budgets de l'A.O.F. L'étude en sera rapide, car nous avons eu l'occasion de la faire incidemment presque en entier au cours de notre discussion sur la légalité du décret du 18 oct. 1904.

Et d'abord par-dessus tous les autres budgets, se détache celui du Gouvernement général de l'A.O.F. qui doit faire face aux dépenses d'intérêt commun. Celles-ci s'élèvent en 1908 au chiffre coquet de 27.274.930. Ce budget est alimenté surtout et en premier lieu, par les produits des droits de toute nature, à l'exception des droits d'octroi communaux, perçus à l'entrée et à la sortie dans toute l'étendue de l'A.O.F. sur les marchandises et sur les navires. Ces recettes inscrites sous le nom de contributions indirectes, se décomposent ainsi au budget de 1908 :

Droits d'importation	11.620.638
Droits de douane	2.317.157
Droits d'exportation	869.843
Surtaxe d'importation indirecte	2.884
Droits de navigation	134.910
Droits de magasinage.	18.218
Intérêts de retard sur traites de douanes.	16.299
Total.	14.979.951

Le tarif de ces droits à l'entrée et à la sortie est fixé aujourd'hui par le décret du 14 avril 1905. Avant lui, chacune des colonies de l'A.O.F. percevait des droits suivant un tarif qui lui était particulier, et qui la plupart du temps sous le nom de taxes de consommation venaient se superposer aux droits de douane. Il existait donc entre ces diverses tarifications des différences notables, susceptibles de favoriser certaines colonies au détriment des autres. Le nouveau tarif de 1905, tout en maintenant les bases de ces tarifications existantes, est venu les unifier dans la mesure du possible. Il a fusionné les taxes de consommation avec les droits de douane, dans un tableau unique comprenant les droits d'importation sur les marchandises tant françaises qu'étrangères, et des surtaxes sur les produits étrangers.

Cependant l'unification des taxes d'importation est restée imparfaite (1). « Elle se heurtait, en effet,

(1) Girault, Principes de colonisation et de législation coloniale.

à deux difficultés : D'abord au Dahomey et à la Côte d'Ivoire, la liberté d'action du Gouvernement français est enchaînée par l'art. 9 de la convention anglo-française du 14 juin 1898 qui stipule l'égalité de traitement dans la boucle de Niger pendant trente ans pour tout ce qui concerne la navigation fluviale, le commerce, le régime douanier et fiscal et les taxes de toute nature. Par suite les surtaxes, sur les produits étrangers ne peuvent pas jouer dans ces deux colonies où les droits à l'importation sont nécessairement les mêmes que pour les produits français. D'autre part, des colonies anglaises, portugaises, et allemandes, sont enclavées dans l'A.O.F. Les différences trop sensibles de tarif pourraient décider les importateurs à faire passer, par exemple, leurs marchandises par la Guinée portugaise au lieu de les introduire par la Casamance ou par Konakry, résultat qu'il fallait éviter. »

Le tarif d'importation établi par le décret du 14 avril 1905 contient 19 numéros. Il comprend des droits spécifiques sur les sels, les tabacs, les sucres, la kola, les alcools, les liqueurs, les poudres et salpêtres, et des droits *ad valorem* sur les autres produits. Au Sénégal et en Guinée les droits *ad valorem* sont de 5 0/0 avec une surtaxe de 7 0/0 sur les produits étrangers. C'est cette surtaxe de 7 0/0 qui figure au budget sous le nom de droits de douane. A la Côte d'Ivoire et au Dahomey les

droits *ad valorem* sont de 10 0/0 sur les produits tant français qu'étrangers, donc pas de surtaxe. Entrent en franchise : les animaux vivants, les viandes fraîches, les poissons frais, les fruits frais, les légumes frais, les pommes de terre, le manioc et les ignames, les caoutchoucs, la gomme copal, les arachides, les graines à ensemer, les amandes de palme, le sésame, le riz en paille, les machines et instruments agricoles, la houille, les livres, les instruments scientifiques.

Le décret du 14 avril 1905, en établissant un tarif uniforme, mettait la Casamance, au point de vue de la quotité des droits, dans une situation défavorable par rapport à celle des possessions étrangères qui l'enclavent. C'est pour remédier à cet état de choses, que le décret du 31 janvier 1907 est venu apporter une réduction sur les droits frappant : le tabac en feuilles, la kola, les armes, poudres, et munitions autres que poudres et salpêtres.

Voilà pour les droits d'importation et de douane. Les droits d'exportation se réduisent à une taxe de 7 0/0 *ad valorem*, frappant le caoutchouc à la sortie pour toutes les colonies de l'A. O. F.

La surtaxe d'importation indirecte est un droit spécial à la Guinée, qui ne frappe que les marchandises étrangères pénétrant par voie de terre dans la colonie, après avoir transité dans un pays voisin

du continent autre qu'une colonie française. Il a pour but d'empêcher les produits destinés à la Guinée française, d'arriver sur son territoire autrement que par ses propres ports.

Les droits de navigation comprennent les perceptions faites au Sénégal, en Guinée, et au Dahomey, au titre des droits de francisation et droits de congé. Les droits d'ancrage ont disparu depuis le décret du 8 mai 1908.

Les droits de magasinage et de remboursement d'imprimés, perçus au Sénégal, en Guinée et à la Côte d'Ivoire, ne constituent réellement que la rétribution du service rendu par l'Administration au commerce dont elle garde provisoirement les marchandises. Au Dahomey où il n'y a pas de magasins, les particuliers remboursent seulement au budget général les imprimés.

La deuxième source de recettes du budget général est fournie par les contributions des colonies. L'on peut prévoir d'après l'étude détaillée des décrets de 1904 qui a été faite, que le chiffre de ces contributions doit être assez minime, et que dorénavant les colonies sont bien plus en état d'être secourues par le Gouvernement général que de le secourir. En réalité il n'y a pas de colonie qui fournisse de contribution, car seuls les pays de protectorat du Sénégal versent une somme qui s'est élevée, en 1908, à 405.000 fr. Cependant, en 1907,

le Haut-Sénégal et Niger avait également versé une somme de 500.000 fr. en atténuation de la charge que s'était imposé le budget général pour paiement au titre des dettes exigibles de la contribution de 917.000 fr. destinée à rembourser le Trésor en vingt annuités, des sommes qu'il a avancées pour terminer la ligne de Kayes au Niger. En 1908, le Haut-Sénégal et Niger n'a rien versé.

Enfin comme troisième source de recettes, viennent celles inscrites sous le titre de produits divers. Nous y trouvons, les amendes, saisies et ventes, le remboursement des frais de justice, le produit de l'imprimerie du Gouvernement général, la quote part des communes du Sénégal dans les dépenses de la douane pour la perception de leurs octrois, les intérêts des fonds de l'emprunt placés en obligations du trésor, plus un certain nombre d'autres recettes moins certaines réunies sous le nom de : recettes diverses et éventuelles. Au budget de 1908 les produits divers figurent pour une somme de 976.342 fr.

Quant aux recettes extraordinaires, leur chiffre varie chaque année suivant la situation plus ou moins brillante des recettes ordinaires. Elles proviennent, soit de l'emprunt, soit de prélèvements sur la caisse de réserve. Leur total s'est élevé pour 1908 à 10.924.177 fr.

Le budget des recettes nous fournit pour 1908 un total de 27.297.978 fr., savoir :

Recettes ordinaires : 16.373.801.

Recettes extraordinaires : 10.924.177.

A quelles dépenses le budget du Gouvernement général fait-il face ? A toutes les dépenses d'intérêt commun. Du moment où le décret de 1904 a enlevé aux différentes colonies de l'A. O. F. leur principale source de recettes, il est naturel qu'il ait mis à la charge du Gouvernement général les dépenses les plus lourdes, celles afférentes aux services généraux. En conséquence, sont à la charge du budget général et portées au budget de 1908 :

Les contributions et dettes exigibles : 6.632.306.

Personnel et matériel du Gouvernement général : 852.796.

Personnel et matériel de la direction du Contrôle financier : 58.953.

Le service du Trésor : 207.217.

Personnel et matériel des douanes : 1.218.523.

Le service judiciaire : 506.171.

Le service de l'Enseignement : 68.372.

L'inspection des postes et télégraphes : 312.520.

L'inspection des services sanitaires civils : 68.400.

L'inspection des travaux publics et service géographique : 295.256.

L'inspection de l'Agriculture : 119.602.

L'imprimerie : 68.808.

Construction et entretien des bâtiments civils :
574.885.

Service maritime : 171.831.

Contrôle de l'exploitation du chemin de fer et du
Wharf du Dahomey : 25.698.

Frais de voyage et de transport : 246.066.

Travaux publics d'intérêt général : 567.979.

Les subventions aux colonies : 4.380.000.

Dépenses diverses : 483.267.

Dépenses imprévues : 66.078.

Enfin, les dépenses extraordinaires se sont élevées
pour 1908 à 10.224.583.

Le budget du Gouvernement général est arrêté en Conseil de Gouvernement par le Gouverneur général, et approuvé par décret rendu sur la proposition du Ministre des colonies. Le Gouverneur général fixe également en Conseil de Gouvernement le montant des taxes et contributions, qui est arrêté définitivement par le décret portant approbation du budget. Le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des droits d'entrée et de sortie, sont fixés de la même manière et approuvés par décret en Conseil d'Etat. C'est en vertu de cette disposition que le décret du 14 avril 1905 est venu approuver un nouveau projet de tarif.

Le Gouverneur général est ordonnateur du budget général. Il peut également déléguer les

crédits du budget général aux Lieutenants-Gouverneurs.

Le Gouverneur-général est aidé dans ses attributions financières par le Conseil de Gouvernement. Outre le budget, le Gouverneur général est obligé d'arrêter en Conseil de Gouvernement, la nomenclature des travaux publics d'intérêt général, le montant des emprunts, les contributions et subventions afférentes aux diverses colonies. Le Conseil de Gouvernement donne également son avis sur toutes les questions de finances, de douanes, et de travaux publics.

En plus du Conseil de Gouvernement, le Gouverneur général avait autrefois à côté de lui un secrétaire général. Celui-ci a été supprimé par décret du 21 juillet 1909, et remplacé par une direction des finances et de la comptabilité directement placée sous les ordres du Gouverneur général. Le titulaire de la direction est chargé :

1° De l'étude des questions financières intéressant le groupe des colonies ;

2° De la préparation et de l'exécution du budget général, des budgets annexes du budget général et des budgets de fonds d'emprunt, de la centralisation des recettes applicables aux dits budgets et de l'établissement des comptes y relatifs ;

3° De l'examen avant leur présentation au Conseil de Gouvernement, des projets des budgets

locaux des colonies, du groupe et de la vérification des comptes y relatifs ;

4° De la centralisation de tous les renseignements concernant la gestion des budgets locaux, sans toutefois que cette attribution lui confère aucun droit d'immixtion dans le fonctionnement des services assurant la perception des recettes propres à chaque colonie.

Ce directeur peut recevoir la délégation du Gouverneur général pour l'ordonnancement des dépenses du budget général, des budgets annexes, et des budgets de fonds d'emprunt. Il fait enfin partie du Conseil de Gouvernement.

Pour ce qui est du service de la trésorerie et du paiement des dépenses, un décret du 5 décembre 1908 est venu modifier le décret du 18 octobre 1904. Jusque-là, le trésorier-payeur du Sénégal était aussi trésorier-payeur de l'A. O. F., du budget annexe de la Mauritanie, des territoires d'administration directe et des pays de protectorat du Sénégal. Les trésoriers-payeurs de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey et du Haut-Sénégal et Niger, agissaient pour son compte en ce qui concernait les opérations du budget général de l'A. O. F. « Il résultait de cet état de choses des difficultés très sérieuses pour suivre la situation des crédits, des retards considérables pour la production des comptes, et une complexité

extrême dans la tenue des écritures ». Pour remédier à ces inconvénients, le décret du 5 décembre 1908 prévoit la création d'un trésorier-payeur particulier à l'A. O. F. et résidant à Dākār. Ce trésorier est également chargé de l'exécution du budget annexe de la Mauritanie.

Pour ce qui est des opérations que les trésoriers-payeurs des autres colonies de l'A. O. F. font dans leur circonscription pour le compte du budget général, il les exécutent dorénavant sous leur responsabilité. Le trésorier-payeur de l'A. O. F. n'en est plus responsable. Il ne l'est pas davantage des opérations qu'il effectue pour le compte des budgets locaux.

SECTION III

Les budgets locaux.

Passons aux budgets locaux. Il est facile de prévoir que ces budgets comprennent toutes les recettes et toutes les dépenses autres que celles qui figurent soit au budget d'Etat, soit au budget général de l'A. O. F. Nous verrons les recettes lorsque nous nous occuperons des impôts qui existent dans les colonies de l'A. O. F. Les dépenses se divisent en obligatoires et facultatives. Nous avons vu déjà

cette division dans le décret de 1879. Toute la matière a été remaniée par la loi de finances du 13 avril 1900. Cette division ne touche que les colonies pourvues de Conseils généraux, par conséquent, le Sénégal. Les autres colonies de l'A. O. F. restent donc en dehors des dispositions de l'art. 33. de la loi de 1900. Ce texte divise les colonies pourvues de Conseils généraux en deux groupes soumis à des règles différentes. Le premier groupe comprend, la Réunion, la Martinique, la Guadeloupe, et la Guyane. Le second groupe, comprend, l'Inde, le Sénégal, et la Nouvelle-Calédonie. Pour ces colonies du second groupe les dépenses obligatoires ne peuvent se rapporter que : 1° aux dettes exigibles, 2° au minimum du personnel des secrétariats généraux. (Ceux-ci n'existant plus il faut lire à la place de la Direction des Finances.) Ce minimum est fixé par décret. Au traitement des fonctionnaires nommés par décret, 3° aux frais de la gendarmerie, de la police, et à ceux de la justice, 4° aux frais de représentation du Gouverneur, au loyer, à l'ameublement et à l'entretien de son hôtel, aux frais de son secrétariat et aux autres dépenses imposées par des dispositions législatives.

Par conséquent, pour ces colonies du second groupe, la nomenclature des dépenses obligatoires est fixée par le texte même de l'art. 33, de la loi du 13 avril 1900. C'est là une énorme garantie, car

dorénavant aucune addition ne peut être apportée à cette énumération que par une loi. Sous l'empire du décret de 1879 un simple décret suffisait. Remarquons en passant que la loi de 1900 qui a augmenté les garanties des colonies du second groupe, a diminué, au contraire, celles des colonies du premier groupe. Avant 1900, il fallait, en effet, une loi pour modifier la liste des dépenses obligatoires établie par le sénatusconsulte de 1866. Aujourd'hui il suffit d'un décret en Conseil d'Etat l'article 33 de la loi de 1900 disant... « Dans les colonies d'Amérique et de la Réunion, la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires sont fixées pour chaque colonie par décret en Conseil d'Etat. » Malgré cela, rien n'est changé en droit pour ces colonies, et leurs conseils généraux conservent toujours l'initiative en matière de dépenses. Tout au contraire, pour les colonies du second groupe qui comprend le Sénégal, l'initiative des propositions de dépenses est réservée au Gouverneur, sans distinction aucune entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives. Qu'il s'agisse des premières ou des secondes, les Conseils généraux ne peuvent pas relever les crédits proposés dans le projet de budget. Les pouvoirs de ces assemblées, en matière de fixation de dépenses, se bornent au maintien, à la suppression et à la réduction des dépenses facultatives.

Par qui sont établis les budgets locaux ? La réponse varie suivant qu'il s'agit du Sénégal ou des autres colonies de l'A. O. F. Pour le Sénégal qui possède un Conseil général, le budget est voté par ce Conseil général, arrêté par le Gouverneur en Conseil de Gouvernement, et approuvé par décret rendu sur la proposition du Ministre des colonies. Nous avons déjà vu les restrictions que la loi de 1900 est venue apporter aux attributions financières des Conseils généraux en leur enlevant toute initiative en matière de dépenses. Elle est également venue diminuer leur liberté en matière d'impôts. Avant la loi de 1900, les délibérations des Conseils généraux portant sur le mode d'assiette et les règles de perception des impôts, devaient bien être approuvées par décret du Président de la République ; mais ce conseil statuait sur le chiffre même de l'impôt. Avec la loi de 1900 il n'en n'est plus ainsi. Aujourd'hui toutes les délibérations des Conseils généraux, même celles qui portent simplement sur les tarifs, doivent être non seulement approuvées par décret, mais ce décret doit être au surplus rendu en Conseil d'Etat. C'est là une centralisation quelque peu excessive et susceptible d'engendrer de nombreux inconvénients. M. Dubief les expose ainsi dans son rapport sur le budget des colonies pour 1904 : « Au moment où ces mesures de centralisation furent appliquées, les colonies se trouvaient avoir à faire

face à de nouvelles charges, par suite de l'incorporation à leur budget des dépenses civiles et de gendarmerie que l'Etat avait précédemment supportées. Les Conseils généraux s'empressèrent de créer de nouvelles ressources. Leurs délibérations prises dans la session ordinaire, environ un mois avant l'ouverture de l'exercice, ne purent être transmises au Conseil d'Etat qu'après le commencement de l'année financière, et approuvées par décret vers le quatrième mois de l'exécution du budget. Il en résulta des mécomptes dans les prévisions ; ces mécomptes furent d'autant plus graves, que pour les impôts indirects, les contribuables bénéficiaient d'un délai largement suffisant pour rendre inefficaces et improductives, au moins pendant quelques mois, les nouvelles taxes. Bien plus, certains impôts ne purent être sanctionnés ; les prévisions de recettes s'en trouvant affectées, les dépenses durent être remaniées ; le budget voté ne correspondait plus à aucune réalité, et les gouverneurs appliquèrent en fait, des budgets élaborés par l'administration centrale en cours d'exercice...

Afin de remédier à ces vices extrêmement graves, les gouverneurs ont été invités à fixer à une date beaucoup moins tardive la session ordinaire des conseils généraux. Il n'en reste pas moins à craindre que souvent des taxes ne puissent être mises en mouvement au début de l'exercice, dans le cas,

par exemple, où elles soulèveraient des objections de la part du Conseil d'Etat ; en tout cas le commerce continue, comme par le passé, à pouvoir se prémunir contre l'application de droits plus lourds, dont la création est annoncée longtemps à l'avance.

En ce qui concerne les emprunts, ils ne sont également possibles qu'à la condition d'être votés par le Conseil général. Mais ils doivent être approuvés par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique (art. 53 décret du 20 novembre 1882).

Il ne faut pas oublier que le Sénégal possède deux budgets : un budget des territoires d'administration directe, et un budget des pays de protectorat. Seul le budget des territoires d'administration directe est voté par le Conseil général. Quant au budget des territoires de protectorat, il est établi par le Lieutenant-Gouverneur en conseil privé, ce conseil fonctionnant comme conseil d'administration des pays de protectorat du Sénégal après l'adjonction de deux notables indigènes.

Quant aux autres colonies de l'A. O. F. qui ne possèdent point de Conseils généraux, leurs budgets sont dressés par les Lieutenants-Gouverneurs en Conseil d'administration, arrêtés ensuite comme celui du Sénégal par le Gouverneur général en Conseil de gouvernement, et approuvés également

par décret rendu sur la proposition du Ministre des colonies.

Les recettes et les dépenses de la Mauritanie, forment un budget annexe à celui du Gouvernement général.

L'exécution des budgets locaux est toujours régie dans son ensemble par le décret du 20 novembre 1882, déjà étudiée. Les Lieutenants-Gouverneurs sont ordonnateurs du budget de leur colonie respective, sous le contrôle du Gouverneur général. Il en est de même pour le commissaire du Gouvernement général en Mauritanie, qui est ordonnateur du budget annexe de la Mauritanie.

Les paiements sont effectués par des trésoriers-payeurs particuliers à chaque colonie. La Mauritanie relève du trésorier-payeur de l'A. O. F. Pour les paiements que les colonies ont à effectuer en France, le décret du 20 novembre 1882 donne au Ministre la faculté d'ordonnancer en dehors des crédits ouverts dans les budgets locaux, toute dépense en France pour le compte des colonies. Les pièces justificatives de ces dépenses sont ensuite envoyées dans les colonies qu'elles concernent et imputées sur les crédits du service local. Un arrêté des ministres des colonies et des finances du 14 mai 1903, règle le fonctionnement de ce service de trésorerie. Les services locaux des colonies sont en compte courant avec le Trésor. Ils lui

versent une provision sur laquelle on impute les paiements faits hors de la colonie pour le compte du budget local. Les reliquats de ces provisions sont reversés le 31 mai de la seconde année au crédit des trésoriers-payeurs. Les ordres de paiement au titre des budgets des colonies, ne peuvent être délivrés en France après le 15 mars de la seconde année, ni acquittés après le 31 mars.

SECTION IV

Le contrôle.

Pour ce qui est du contrôle des budgets et des comptes les principes généraux du décret du 20 novembre 1882 sont toujours en vigueur. La marche à suivre est identique à celle employée pour l'établissement de ces budgets. Pour le budget général de l'A. O. F. les comptes sont donc arrêtés par le Gouverneur en Conseil de gouvernement et approuvés par décret. Pour les budgets locaux les comptes dressés, suivant les cas soit par le Gouverneur en Conseil d'administration seulement, soit avec l'aide du Conseil général (Sénégal), pour être arrêtés ensuite par le Gouverneur général en Conseil de gouvernement et approuvés par décret. Cependant, les

comptes définitifs des colonies dont les emprunts sont garantis par l'Etat, sont soumis chaque année à l'approbation des Chambres.

Le décret du 22 mars 1907 a perfectionné ce contrôle administratif, par l'introduction d'un contrôleur financier qui ne relève pas du Gouverneur général, et correspond directement avec le Gouvernement métropolitain. Aux termes du décret : « le contrôleur financier suit la comptabilité des dépenses engagées et celle des ordonnateurs, tant en ce qui concerne le budget général de l'A. O. F. et les budgets locaux, que le budget colonial. A cet effet, il reçoit mensuellement de tous les ordonnateurs un double des bordereaux d'émission de mandats, et de tous les comptes de l'A. O. F. la situation détaillée des recettes et des dépenses effectuées. Il peut, en outre, requérir des administrations civiles, militaires et financières, toutes communications, et y effectuer toutes recherches nécessaires à l'exercice de son contrôle.

Tous projets d'arrêtés ou de décisions, émanant des différentes autorités civiles ou militaires de l'A. O. F., et intéressant directement ou indirectement les crédits du budget colonial ou les finances de la colonie, doivent être communiqués préalablement au contrôleur financier et visés par lui. Si le contrôleur, pour des raisons d'ordre exclusivement financier, refuse son visa, le Gouverneur gé-

néral peut passer outre, à charge d'en aviser les Ministres des colonies et des finances. Il en avise en même temps le contrôleur.

Le contrôleur financier adresse directement chaque mois au Ministre des colonies et au Ministre des finances, un rapport détaillé sur la situation budgétaire et sur le fonctionnement des services financiers. Il remet en même temps copie de ce rapport au Gouverneur général.

Les projets de budget de la colonie, soumis à l'approbation du Gouvernement métropolitain, doivent être accompagnés de l'avis du contrôleur financier.

Il ne s'est agi, jusqu'ici, que du contrôle administratif. Il faut y ajouter, pour les comptables, le contrôle judiciaire de la Cour des comptes.

SECTION V

Les impôts en vigueur dans l'A. O. F.

Nous avons réservé comme complément à cette étude, une esquisse rapide des différents impôts et taxes en vigueur dans les colonies de l'A. O. F.

Parmi les impôts directs et indirects, il en est une catégorie qui se retrouve dans toutes les co-

lonies du groupe. Ce sont, l'impôt personnel de capitation, les patentes et les licences, et les droits d'enregistrement et de greffe. Cependant quant à ces derniers, il faut faire une exception pour le territoire de la Mauritanie et les pays de protectorat du Sénégal, qui ne possèdent ni enregistrement ni greffe vu leur état de colonisation assez peu avancé.

Le plus intéressant de ces impôts, par suite de son originalité, est l'impôt personnel de capitation. Il est en vigueur dans toute l'A. O. F., exception faite pour le Sénégal, qui l'a remplacé par un impôt locatif fixé à 2 0/0 de la valeur locative. Il faut également signaler que dans la Mauritanie, l'impôt personnel est remplacé, pour les individus de race maure seulement, par le Zekkat qui est de $\frac{1}{40}$ du produit des animaux et de $\frac{1}{10}$ des produits du sol. Le taux de cet impôt de capitation varie non seulement avec chaque colonie, mais souvent même avec les différents cercles d'une même colonie. Dans les pays de protectorat du Sénégal, il est de 4 francs dans les cercles de Louga, Thivaouane, Thiès, Portudal, Dugana et dans la province du Sine ; il est de 3 francs dans les cercles de Podor, Kaedi, Matam, Bakel et dans les provinces de Nioro-Rip, Niombato et Saloum, de 2 francs dans la Casamance. Dans le Haut-Sénégal et Niger, le taux de l'impôt varie de 0 fr. 25 à 4 fr. 50 ; il est

fixé suivant les propositions faites par les commandants de cercle. Dans la Mauritanie la taxe de capitation est de 3 francs ; de même en Guinée. A la Côte d'Ivoire elle est de 2 fr. 50, et au Dahomey de 2 fr. 25 dans les cercles du Bas-Dahomey, et de 1 fr. 25 dans le reste de la colonie. L'impôt personnel est dû, en général, par les indigènes des deux sexes âgés de plus de huit ou dix ans. En sont exempts : les militaires de toutes armes et tout grade, ainsi que leurs femmes et leurs enfants pendant la durée de leur service, et les infirmes indigents. En principe l'impôt est acquitté en numéraire ; cependant dans certaines régions qui en sont encore dépourvues, l'impôt peut être acquitté en nature, après autorisation spéciale donnée par l'administration qui fixe la nature des produits et la limite des quantités à percevoir. Dans certaines colonies, l'administration s'interdit de recevoir au titre de l'impôt, les produits riches qui font déjà l'objet d'un commerce, tels que l'or, l'ivoire, le caoutchouc, etc.

On a beaucoup critiqué l'impôt de capitation, de ce qu'il paraît *a priori* présenter une incidence peu équitable, puisqu'il s'adresse uniquement aux personnes et non aux véritables éléments de la fortune, seules matières raisonnablement imposables. Malgré cela, c'est une taxe qui ne mérite pas d'être condamnée ainsi dès l'abord. En pays de civilisation

elle serait évidemment condamnable, quoique nous en possédions encore quelques vestiges. Mais dans les pays neufs, dans les colonies récentes, il est le seul impôt susceptible de s'accommoder d'une organisation sociale rudimentaire pour en tirer des ressources de quelque importance. Il convient, en effet, de remarquer que dans ces colonies nouvelles, où l'enregistrement de la propriété n'est pas encore tenu, où les transactions commerciales échappent longtemps à l'action des agents de perception, où le troc et l'échange restent un mode de commerce fort en usage, il est impossible d'établir un système d'impôts complet sur les choses, et par suite on s'en prend aux personnes. D'ailleurs, en l'état actuel de la vie économique et sociale chez les populations africaines qui nous occupent, on peut soutenir cette opinion que l'impôt de capitation se rapproche dans une mesure assez précise de l'impôt proportionnel. C'est qu'en effet le chef de case, d'exploitation indigène, paie en réalité l'impôt personnel de tous les domestiques et employés qui travaillent ou produisent pour son compte, soit en cultivant ses propriétés, soit en gardant ses troupeaux.

C'est dire qu'il paie proportionnellement, de façon assez relative évidemment, à la production et par suite à la fortune qu'il détient. Par ailleurs, il n'y a pas, en général, entre les mains de l'indigène, de valeurs mobilières autres que celles nécessitant

une manutention ou un gardiennage et qui, de ce fait, ne peuvent échapper à l'action de l'impôt.

Après le groupe des impôts communs à toutes les colonies de l'A. O. F., viennent certains impôts qui sont particuliers à une ou plusieurs colonies, et ne constituent pas comme les précédents des impôts d'un usage général. Ce sont : les dioulas ou patentes de colporteurs, et l'oussourou ou taxe sur les caravanes. Il faut également signaler un droit sur les Kolas particuliers à la Côte d'Ivoire.

La patente des dioulas est en vigueur dans la Côte d'Ivoire, le Dahomey, le Haut-Sénégal et Niger, la Mauritanie, et les pays de protectorat du Sénégal. Le taux de cet impôt était autrefois proportionnel à la valeur de la marchandise y compris celle des animaux porteurs. Dans le Haut-Sénégal et Niger, par exemple, le tarif variait ainsi suivant les différentes classes : 5^e classe : 5 francs pour une valeur de 100 francs et au-dessus :

4^e classe : 10 francs pour 200 francs.

3^e — : 20 — — 500 —

2^e — : 35 — — 100 —

1^e — : 50 — — 1.500 —

En 1906, divers arrêtés sont venus modifier ce genre d'imposition. L'assiette de l'impôt est la charge moyenne de 25 à 30 kilogrammes que le colporteur a coutume de transporter sur sa tête. Le taux de la patente est fixé à 2 francs par charge, le

nombre des charges étant présumé d'après le nombre des colporteurs ou des animaux de bât, conformément aux indications suivantes :

Un colporteur, une charge ;

Un âne ou un cheval, deux charges ;

Un bœuf, trois charges ;

Un chameau, quatre charges.

La patente est réduite de moitié pour les animaux non chargés, mais, cependant, destinés à la vente. La patente est trimestrielle et valable dans toute l'étendue de l'A. O. F.

Les droits d'oussourou ou taxe sur les caravanes, n'existent que dans le Haut-Sénégal et Niger, et dans la Mauritanie. Dans le Haut-Sénégal et Niger un droit de 1/10 est perçu sur toutes les marchandises importées par caravanes, par les frontières du Sahel et du Sahara. Cette règle comporte les exceptions suivantes : la gomme est exempte de tous droits à son entrée sur le territoire de la colonie, et les guinées françaises importées par le nord entrent en franchise.

A l'importation et à l'exportation, il est perçu un oussourou de 10 0/0 sur les marchandises provenant de ou se rendant à la Côte d'Or anglaise.

Dans la Mauritanie, les caravanes venant de l'extérieur de l'A.O.F. acquittent, en pénétrant sur le territoire, un droit d'oussourou perçu sur les marchandises autres que les gommes, et sur les ani-

maux destinés à la vente, et fixé au $1/10$ de la valeur de ses marchandises ou de ses animaux.

On peut signaler comme une sorte de complément à l'oussourou, un droit de pacage existant aussi bien dans le Haut-Sénégal et Niger que dans la Mauritanie. Ce droit de pacage, perçu sur les troupeaux que les Maures du Sahel amènent paître pendant la saison sèche, est de $1/40$ sur les moutons et chèvres, $1/60$ sur les bœufs, les ânes et les chevaux, et $1/100$ sur les chameaux.

Le droit de circulation sur les kolas, particulier à la Côte d'Ivoire, consiste en une taxe de 0 fr. 25 par kilogramme de kola, perçue dans la première localité où transitent les kolas.

Certaines colonies, telles que la Côte d'Ivoire, la Mauritanie, le Sénégal (pays de protectorat), possèdent également une taxe sur les armes variant entre 1 franc et 5 francs.

Enfin, sous titre de : produits divers, il est perçu un ensemble de recettes qui se retrouvent dans chaque colonie. Elles proviennent : des postes et télégraphes, du domaine, des redevances sur les concessions minières, des taxes sur les transmissions des valeurs, des produits de l'imprimerie, des ambulances, hôpitaux, pharmacies, voir même des boucheries comme pour la Côte d'Ivoire, etc. Les colonies perçoivent encore au même titre produits divers, toute une catégorie de recettes variant avec

chaque colonie, de ce qu'elles proviennent d'exploitations commerciales susceptibles de prendre les formes les plus diverses. Pour le Haut-Sénégal et Niger, par exemple, ce sont les recettes provenant : d'une flottille de chalands naviguant sur le Niger, du Decauville de Kayes, du Decauville de Bamako, de la vente de glace à Kayes. Pour la Côte d'Ivoire nous trouvons les recettes du Wharf, le produit des bacs ; pour la Mauritanie, les droits de l'extraction du sel et d'exploitation des bois, les produits des transports sur la voie Decauville à Port-Etienne. Des recettes du même ordre existent également dans les autres colonies du groupe. Quant aux recettes qui proviennent des diverses lignes de chemins de fer en exploitation dans les colonies de l'A.O.F., elles font l'objet de budgets annexes rattachés au budget général et mériteraient une étude particulière.

CONCLUSION

L'idée maîtresse qui se dégage de cette étude, c'est que les colonies de l'A.O.F. ont profité d'une expérience, fruit de longues années d'erreur et de tâtonnement. On s'est aperçu, peut-être un peu tard, des résultats désastreux d'une politique considérant les colonies comme partie intégrante de la France, pour leur appliquer les mêmes méthodes et administratives et financières. Jusqu'à ces derniers temps, dix années à peine, on a pu voir la métropole traîner à sa suite des colonies languissant sous le poids d'institutions prématurées, et obligées pour subsister de tendre une main largement ouverte aux générosités de mère-patrie.

Les dangers d'un pareil concept ont fini par frapper les esprits. On s'est enfin persuadé que, s'il était du devoir de la métropole de guider les tous premiers pas d'une colonie dans la voie du progrès, de l'aider non seulement de son expérience mais de sa bourse, il était peut-être encore beaucoup plus de son devoir de l'obliger rapidement à se suffire, sans l'habituer à vivre en parasite sur le budget de l'Etat. Pour cela, évidemment, faut-il encore ne pas commettre l'erreur énorme d'accabler du premier coup un budget naissant de tout le

poids d'une organisation à l'européenne. Mais qu'une administration peu nombreuse et sagement recrutée vienne appliquer des méthodes administratives adéquates à une civilisation rudimentaire ; qu'elle vienne utiliser d'abord dans le seul but de l'outillage économique les ressources de budgets forcément modestes ; et peut-être alors, le branle intelligemment donné, aura-t-on l'agréable surprise de voir la colonie prendre conscience d'elle-même, se développer avec une rapidité toujours croissante, jusqu'au jour où la métropole éducatrice aura l'orgueil d'avoir pour égale celle qui la veille encore n'était que son élève.

S'il serait trop hasardeux d'affirmer qu'un pareil concept préside dans toute son intégralité aux destinées de l'A.O.F., on ne peut nier malgré tout que la méthode employée s'en rapproche sensiblement. Nous en prenons, d'ailleurs, à témoin, les résultats véritablement merveilleux que des méthodes financières mieux comprises ont obtenus en dix ans. Des budgets qui ne reçoivent pas de subventions de l'Etat, plusieurs milliers de kilomètres de routes ou pistes et de fils télégraphiques, près de trois mille kilomètres de chemins de fer en construction ou en exploitation, des Decauville, des Wharfs, une batellerie, un commerce toujours se développant, une élasticité financière parfois remarquable, sont les meilleurs garants que pour une

fois nous sommes dans la bonne voie. Si donc nos gouvernants consentent à s'y engager plus avant, le jour n'est pas loin où nous ferons mentir cette opinion accréditée au dehors, quoique parfaitement fausse : la France a des colonies pour ne pas savoir les administrer.

Le tableau est riant, un peu trop même semble-t-il, à ne considérer que les troubles qui viennent d'éclater à la Côte d'Ivoire. Les indigènes ne se sont-ils pas révoltés parce qu'ils ne veulent plus payer l'impôt ? Ne serait-ce donc pas qu'il pèse trop lourdement sur eux ? Pas du tout, et point ne faudrait grossir ce qui n'est qu'un incident. Il faut se rappeler, en effet, que jusqu'en 1904, cette colonie a fait face à ses dépenses avec les seules ressources des impôts indirects. Les indigènes n'étaient pas assez connus pour leur demander des ressources fiscales. Il était préférable de les intéresser aux entreprises des européens, pour que, avec leur concours, celles-ci se développant, pussent fournir au budget par le moyen des impôts indirects les ressources nécessaires. Mais est venue rapidement l'ère des grands travaux publics, et avec elle la nécessité de recourir à des impôts directs d'ailleurs très légers. La preuve en est que dans toutes les colonies de l'A.O.F. autres que la Côte d'Ivoire, ces impôts rentrent très facilement et sans aucune protestation.

Dès lors, que faut-il conclure ? C'est que peut-être il y a quelque fluctuation dans la surveillance. Des chefs indigènes qui font payer deux fois à leurs sujets, un impôt qu'ils ne versent qu'une fois à l'administration. C'est là un défaut d'organisation assez compréhensible dans des pays encore mal connus, et où le recensement ne peut exister qu'à l'état embryonnaire. Peut-être aussi avons-nous englobé la Côte-d'Ivoire dans notre empire africain sans l'occuper suffisamment, et s'agit-il aujourd'hui de s'y installer plus solidement. Ce n'est pas dire bien sûr qu'il faille partir en guerre contre les indigènes, mais tout au contraire, continuer notre œuvre d'appropriation. Toutefois pour aussi pacifique que soit notre pénétration faut-il encore qu'elle s'appuie sur la force.

Cet incident ne vient donc diminuer en rien l'excellence de la méthode et des résultats, ainsi que nous le constatons tout à l'heure.

S'il est une critique à adresser, peut-être la ferons nous à la loi de 1900, qui est venue restreindre par voie de généralisation les attributions financières des conseils généraux. Il eut été d'une meilleure politique de procéder par mesures spéciales, et de considérer parmi les conseils généraux, s'il en était d'assez avancés pour être traités avec plus de mansuétude. Le Conseil général du Sénégal, semble-t-il, méritait d'être de ceux-là. Il

suffit de parcourir les comptes rendus de quelques sessions, pour être surpris de la compétence, de l'énergie et de la conscience que les membres de cette assemblée apportent à la gérance des intérêts de la colonie. Nous avons déjà développé cette idée plus longuement dans le corps même de cette étude, nous avons cru bon de la rappeler dans la conclusion.

Nous voici arrivés au terme d'un exposé qui bien des fois, sans doute, a brillé plutôt par excès de confusion que par excès de clarté. Dans maint passage, arrêtés, décrets, sénatusconsultes, lois, se heurtent en une étrange mêlée où le lecteur, malgré son grand courage, aura peut-être grand`peine à retrouver le fil conducteur. C'est ce qui explique parfois, la longueur démesurée de citations qui s'efforcent de jeter un peu de clarté sur un sujet dont la qualité eut réclamé un maître, et qui courut l'aventure de se confier à un novice.

Vu, le Doyen,
P. CAUWÈS.

Vu par le Président de la thèse,
Paris, 18 avril 1910.

P. LESEUR

Vu et permis d'imprimer.

*Le vice-Recteur de l'Académie de Paris,
pour le Vice-Recteur Inspecteur de l'Académie.*

COMBARIEU

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- Girault. — *Principes de colonisation et de législation coloniale.*
Berlioux. — *André Brûe ou origine de la colonie française du Sénégal.*
Deschamps. — *Histoire sommaire de la colonisation française.*
A. Nettement. — *Observation sur l'état actuel de nos colonies dans leurs rapports avec la métropole.*
Deville. — *Partage de l'Afrique, exploration, colonisation état politique.*
Baron Hulot. — *Relations de la France avec la côte des esclaves.*
Ch. Le Brun Renaud. — *Les possessions française de l'A. O. F.*
A. Arnaud et H. Meray. — *Les colonies françaises.*
Mille. — *La Côte d'Ivoire.*
Le Sénégal. — *Notice rédigée par les soins du service local de la colonie.*
La Côte d'Ivoire. — *Notice... etc.*
Le Dahomey. — *Notice... etc.*
Penant. — *Le nouveau régime financier des colonies françaises.*
Daresté. — *Recueil de législation et de jurisprudence coloniale.*
La Quinzaine coloniale.
Le mois maritime et colonial.
La Tribune des colonies.
L'Année coloniale.
Journal officiel de la République française.

Journal officiel de l'Afrique O. F. (jusqu'en 1900. A partir de 1901 paraît sous le titre de *Journal officiel du Sénégal et dépendances*).

Bulletin administratif du Sénégal.

Délibérations du Conseil général du Sénégal.

Journal officiel de la Guinée.

Journal officiel de la Côte d'Ivoire.

Journal officiel du Dahomey.

Budgets des divers colonies de l'A. O. F.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
-----------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Chap. I.	5
Section I. — Les grandes ordonnances de la Restauration et l'ordonnance du 7 sept. 1840 . .	5
Section II. — La 2 ^e République et les décrets du 27 avril 1848.	15
Chap. II	18
Section I. — Le décret du 26 sept. 1855 sur le service financier des colonies	18
Section II. — Le décret du 10 août 1872. Il était la préface de celui du 4 février 1879. . . .	24
Section III. — Le décret du 4 février 1879 et le S. C. du 4 juillet 1866.	27
Section IV. — Le décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies	38

DEUXIÈME PARTIE

Chap. I. — Ce qu'il fallait entendre par Sénégal en 1889. A partir de cette époque une série de décrets	
---	--

vont aboutir en 1893, à la formation de trois colonies	47
§ I. — Le décret du 1 ^{er} août 1889, réglant l'organisation des Rivières du Sud, de la Côte d'or et du Golfe du Bénin	48
§ II. — Les décrets du 18 août 1890 et 22 octobre 1890 pour le Soudan	52
§ III. — Le décret du 13 décembre 1891, décret de transition.	54
§ IV. — Le décret du 17 décembre 1891, réorganisant les Rivières du Sud, la Côte d'Or et le Golfe du Bénin sous le nom de Guinée française et dépendances	58
§ V. — Le décret du 27 août 1892 portant réorganisation du Soudan.	62
§ VI. — Le décret du 10 mars 1893.	63
Chap. II. — Le gouvernement général. Les origines	65
Section I. — Les décrets du 16 juin 1895 et 17 octobre 1899.	65
Section II. — Le décret du 1 ^{er} octobre 1902.	69
Chap. III. — Le décret du 18 octobre 1904	83
§ I. — Son organisation.	86
§ II. — Les conséquences. L'opposition dont il a été l'objet	89
§ III. — Les moyens de résistance. Accusation d'illégalité.	101
Chap. IV. — Le régime financier actuel.	134
Section I. — La loi de 1900. Sa politique financière	135
Section II. — Le budget du gouvernement Général de l'A. O. F. sa préparation, son exécution.	145
Section III. — Les budgets locaux.	155
Section IV. — Le contrôle.	162
Section V. — Les impôts en vigueur dans l'A. O. F.	164
CONCLUSION	172

